

KOMITEANMIETINTÖ 2003:1

*Tuomioistuinlaitoksen
kehittämiskomitean
välimietintö*

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä

Julkaisija

Oikeusministeriö

31.1.2003

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 välimietintö KM 2003:1 Mellanbetänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet KB 2003:1			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Komitea on selvittänyt tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmoja. Komitean työskentelyn lähtökohdaksi on tuomioistuinten toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten kartoittaminen. Näin tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä voidaan ottaa huomioon sille asetetut vaatimukset.</p> <p>Komitea on laatinut työskentelystään välimietinnön, jossa käsitellään tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksia, tuomioistuinten roolia osana oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmää, oikeudenkäyntimenettelyjä, konfliktinratkaisun vaihtoehtoja ja vaihtoehtoista konfliktinratkaisua, osaamisen ja ammattitaidon turvaamista, tuomioistuinten keskushallintoa ja johtamista sekä oikeudenkäyntiasiamiehiä ja -avustajia. Muutoksenhakua ja henkilöstöä koskevia kysymyksiä käsitellään vasta loppumietinnössä.</p> <p>Oikeuden saatavuus on keskeinen kysymys komitean työskentelyssä. Komitea on jo välimietinnössään hahmotellut yleisellä tasolla perusteita, joiden avulla voitaisiin arvioida, tuleeko asia käsitellä tuomioistuimessa tai jossain muussa menettelyssä. Ryhmäkannetta olisi harkittava uudelleen ja oikeudenkäymiskaaren osittaisuudistusten vuoksi olisi aloitettava oikeudenkäyntimenettelysäännösten systematisointia koskeva uudistamistyö. Koska konfliktinratkaisujärjestelmä on laaja, komitea esittää, että Suomeen luotaisiin valtakunnallinen palvelu, joka opastaisi oikeussuojakeinojen valinnassa. Komitea esittää myös näkökohtia mahdollisesta tuomareiden pätevyysjärjestelmästä. Komitea käsittelee myös tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tehtäviä sekä tuomioistuinten johtamista tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeiden kannalta. Myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ammattitaito ja osaaminen ovat tärkeitä kehitettäessä toimivaa oikeudenkäyntiä.</p>			
Avainsanat			
Tuomioistuinlaitos, oikeusturva, oikeuden saatavuus			
Muut tiedot Hare OM 023:00/2001			
Sarjan nimi ja numero Komiteamietintö 2003:1		ISSN 0356-9470	ISBN 952-466-131-4
Kokonaissivumäärä 68	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare

Utgivningsdatum

Justitieministeriet

31.1.2003

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 välimietintö KM 2003:1 Mellanbetänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet KB 2003:1			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Kommittén har utrett riktlinjerna för utvecklingen av domstolarna på lång sikt. Kommittén inledde sitt arbete med att kartlägga förändringarna i domstolarnas verksamhetsmiljö. Härigenom kan de krav som ställs på domstolsväsendet beaktas i utvecklingsarbetet.</p> <p>Kommittén har utarbetat ett mellanbetänkande om sitt arbete. I betänkandet behandlas förändringar i domstolarnas verksamhetsmiljö, domstolarnas roll som en del av rättsskydds- och konfliktlösningssystemet, rättegångsförfaranden, olika konfliktlösningsoptioner, tryggheten av kompetensen och yrkesskickligheten, domstolarnas centraladministration och ledningen av domstolarna samt rättegångsombud och rättegångsbiträden. Frågor kring ändringssökande och personal tas upp först i slutbetänkandet.</p> <p>Tillgång till rättsskydd är en viktig fråga i kommitténs arbete. Kommittén har redan i sitt mellanbetänkande skissat upp allmänna grunder för en bedömning av om ett ärende skall behandlas i domstol eller på något annat sätt. Grupptalan bör tas upp till förnyad prövning och en reform av systematiseringen av bestämmelserna om rättegångsförfarandet bör inledas till följd av delreformer av rättegångsbalken. Eftersom konfliktlösningssystemet är omfattande föreslår kommittén att en riksomfattande service för handledning i valet av rättsskyddsmedel skall inrättas i Finland. Kommittén lägger också fram synpunkter på ett eventuellt kvalificeringssystem för domare. Kommittén behandlar vidare centraladministrationens uppgifter inom domstolsväsendet samt ledningen av domstolarna utifrån domstolsväsendets utvecklingsbehov. Också rättegångsombudenas och rättegångsbiträdenas yrkesskicklighet och kompetens är viktiga för utvecklingen av en fungerande rättegång.</p>			
Nyckelord Domstolsväsende, rättssäkerhet, tillgång till rättsskydd			
Övriga uppgifter			
Hare JM 023:00/2001			
Seriens namn och nummer Kommittébetänkande 2003:1		ISSN 0356-9470	ISBN 952-466-131-4
Sidoantal 72	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

Valtioneuvostolle

Valtioneuvosto asetti 20.6.2001 komitean, jonka tehtävänä on laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista. Komitean toimikausi alkoi 1.8.2001 ja se päättyy 31.8.2003. Komitea otti nimekseen tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea. Komiteassa on viisitoista jäsentä ja kolme pysyvää asiantuntijaa.

Valtioneuvoston asettamispäätöksen mukaan komitean tehtävänä on laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista. Kehittämislinjoilla tarkoitetaan visiota tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämisestä. Selvityksen avulla ennakoitaisiin, millaisia vaatimuksia ja mahdollisuuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille tulevaisuudessa, miten niihin pitäisi varautua ja mitä asioita painottaa tulevassa kehittämistyössä. Selvittämisen keskeisenä kohteena olisivat oikeusturvan tarpeessa ja saatavuudessa tapahtuvat muutokset, jotka johtuvat kansainvälisen politiikan ja yhteiskuntapolitiikan, oikeuden, tekniikan sekä talouden aloilla tapahtuvasta kehityksestä.

Komitean työskentelyn painopisteen tulee olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissa sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Kysymys on siis oikeuslaitoksen kehittämisen kannalta merkittävien tulevaisuuden suuntaviittojen kartoittamisesta yleisellä tasolla. Visiota pyrittäisiin hyödyntämään konkreettisia kehittämiskohteita työstettäessä. Silmällä pidettäisiin kehitystä yli kymmenen vuoden,

mahdollisesti 15-20 vuoden, aikavälillä. Komitean työn lähtökohtana ovat uuden perustuslain peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma.

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

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

Kansainvälinen kehitys luo perustan arvioida oikeuslaitoksen kansallista kehittämistä. Komitean olisi esitettävä ennusteita siitä, millaisia vaikutuksia EU:n piirissä etenevällä oikeussuojajärjestelmien lähentymisellä ja muulla kansainvälistymisellä voi olla tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja rakenteisiin. Toinen kehitykseen voimakkaasti vaikuttava tekijä on tietotekniikan kehitys. Komitean tulisi arvioida, miten tietotekniikan kehitys muuttaa tuomioistuinten toimintaympäristöä ja työskentelyä seuraavien 10-20 vuoden kuluessa.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin korkeimman oikeuden oikeusneuvos, sittemmin hovioikeuden presidentti Markku Arponen Itä-Suomen hovioikeudesta, varapuheenjohtajaksi hallintoneuvos Heikki Kanninen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ja jäseniksi tutkija Kaijus Ervasti Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta, asianajaja Markku Fredman asianajotoimisto Fredman & Månssonista, tutkija Vaula Haavisto

Helsingin yliopistosta, professori Jukka Kemppinen Teknillisestä korkeakoulusta, kärjätuomari Susanne Möller Helsingin kärjäoikeudesta, hovioikeudenlaamanni Leena Korkalainen Vaasan hovioikeudesta, dosentti Pia Letto-Vanamo Helsingin yliopistosta, hallinto-oikeustuomari Marjatta Mäenpää Helsingin hallinto-oikeudesta, kärjätuomari Jukka Peltonen Tampereen kärjäoikeudesta, tutkija Minna Ruuskanen Helsingin yliopistosta, johtava kihlakunnansyyttäjä Matti Tolvanen Joensuun kihlakunnan syyttäjänvirastosta, oikeusaputoimen johtaja Marja-Leena Tervahauta Rovaniemen hovioikeuspiiristä sekä lautamies Hannu Virkkala Kajaanista. Komitean pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin professori Jyrki Virolainen Lapin yliopistosta, lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa oikeusministeriöstä sekä erityisasiantuntija Sakari Laukkanen oikeusministeriöstä. Komitean päätoimiseksi sihteeriksi valtioneuvosto nimesi hallintopäällikkö Antti Savelan Oulun kärjäoikeudesta. Komitea valitsi vielä toiseksi päätoimiseksi sihteeriksi vanhempi hallintosihteeri Anne Niemen korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Komitea on kokoontunut pääsääntöisesti kolmen viikon välein ja kokouksia on 31.1.2003 mennessä ollut 21. Työnsä alkuvaiheessa komitea hahmotteli työlleen painopistealueita, joista kustakin on laadittu perusmuistio. Perusmuistion pohjalta on käyty keskustelu kokouksessa ja kutakin painopistealuetta varten on muodostettu ohjausryhmä. Komitean jatkokeskusteluissa on hyödynnetty ohjausryhmien työskentelyä.

Ohjausryhmien teemat ovat: 1) yhteiskunnassa esiintyvät riidat ja niiden ratkaiseminen (oikeusturvan saatavuus), 2) oikeudenkäyntimenettelyt ja muutoksenhaku, 3) konfliktinratkaisun vaihtoehdot, 4) osaaminen ja ammattitaito, 5) tuomioistuinlaitoksen organisaatio, hallinto ja johtaminen sekä 6) asianajajalaitos, oikeusapu ja syyttäjälaitos osana oikeuslaitosta. Tuomioistuimia kohtaan tunnettavaa luottamusta on käsitelty useammassa ohjausryhmässä. Vastaavasti henkilöstökysymyksiä samoin kuin tietotekniikan vaikutuksia on käsitelty eri teemojen yhteydessä.

Komitea 31.1.2003 mennessä järjestänyt kolme seminaaria sekä kuullut asiantuntijoita.

Ensimmäisessä tulevaisuusseminaarissa tutkimusjohtaja Matti Kamppinen alusti tulevaisuuden kehityssuuntauksista ja tutkija Jari Kaivo-oja tulevaisuuden tarkastelun metodologista kysymyksistä. Toisessa tulevaisuusseminaarissa professori Asko

Suikkanen piti esityksen hyvinvointivaltion tulevaisuudesta, professori Juha Sihvola eurooppalaisesta ihmiskuvasta ja professori, komitean jäsen Jukka Kemppinen tietoyhteiskunnasta. Kolmannessa seminaarissa komitean kuultavina olivat laamanni Teuri Brunila tuomioistuinsovittelun kehittämistä, laamanni Robert Liljenfeldt Tanskan tuomioistuinlaitosta koskevista kokemuksista ja hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannel hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen painopisteistä.

Komitea on myös kuullut eri alojen asiantuntijoita: asianajaja Matti Wuori Euroopan unionin kehityksestä, professori Kaarlo Tuori oikeusvaltion tulevaisuudesta, tutkimusjohtaja Antti Hautamäki hyvinvoinnin riskitekijöistä sekä professori Thomas Wilhelmsson tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä huomioon otettavista näkökohdista. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto on esitellyt toimintaansa komitealle. Lisäksi korkeimman oikeuden presidentti Leif Sevón ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg ovat esittäneet komitealle näkemyksiään tuomioistuinlaitoksen tulevaisuudesta.

Komitean jäsenillä on ollut mahdollisuus ottaa osaa eräisiin muualla järjestettyihin tilaisuuksiin. Tällä tavoin komitean jäsenet ovat voineet kuulla norjalaista tuomari Øyvind Smukkestadia Norjan sovittelujärjestelmästä, Amsterdamin käräjäoikeuden varapresidentti Frits Lauwaarsia Hollannin tuomioistuinlaitoksen laatu- ja kehittämishankkeista sekä englantilaista sovittelijaa sekä sovittelun kouluttajaa David Richbelliä sovittelusta.

Elokuussa 2002 komitea on tehnyt tutustumismatkan, jossa oli pääkohteena tuomioistuinlaitoksen keskushallintojärjestelmät. Vierailun aikana käytiin Ruotsissa *Domstolsverket* -virastossa ja Tanskassa *Domstolsstyrelsen*-virastossa. Samassa yhteydessä perehdyttiin kyseisissä maissa toteutettuihin ja vireillä oleviin tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeisiin.

Komitean asettamispäätöksen mukaan komitean oli laadittava selvitys työnsä päälinjoista 31.1.2003 mennessä. Tässä tarkoituksessa komitea luovuttaa kunnioittavasti välimietintönsä Valtioneuvostolle.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2003

Markku Arponen

Heikki Kanninen

Kaijus Ervasti

Markku Fredman

Vaula Haavisto

Jukka Kemppinen

Leena Korkalainen

Pia Letto-Vanamo

Marjatta Mäenpää

Susanne Möller

Jukka Peltonen

Minna Ruuskanen

Marja-Leena
Tervahauta

Matti Tolvanen

Hannu Virkkala

Sakari Laukkanen

Jyrki Virolainen

Asko Välimaa

Antti Savela

Anne Niemi

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	8
2. TUOMIOISTUINTEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET	12
2.1. JOHDANTO	12
2.2. YHTEISKUNNASSA JA ELINKEINORAKENTEESSA TAPAHTUVA KEHITYS	13
2.2.1. Hyvinvointivaltiollinen kehitys.....	13
2.2.2. Yhteiskuntatutkijoiden näkemys yhteiskunnan muuttumisesta: modernista kohti myöhäismodernia yhteiskuntaa.....	15
2.3. VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSET	18
2.4. OIKEUDELLISTUMINEN.....	22
2.5. OIKEUDEN MUUTTUMINEN	25
3. KOMITEAN TYÖSKENTELYN PAINOPISTEALUEITA.....	28
3.1. TUOMIOISTUINTEN ROOLI OSANA OIKEUSSUOJA- JA KONFLIKTINRATKAISUJÄRJESTELMÄÄ – MITÄ ASIOITA TUOMIOISTUIMISSA TULISI KÄSITellä	28
3.2. OIKEUDENKÄYNTIMENETTELYT.....	35
3.3. KONFLIKTINRATKAISUN VAIHTOEHDOT JA VAIHTOEHTOINEN KONFLIKTINRATKAISU.	42
3.4. OSAAMISEN JA AMMATTITAIDON TURVAAMINEN.....	50
3.5. TUOMIOISTUINLAITOKSEN KESKUSHALLINTO	53
3.5.1. Johdanto ja tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta.....	53
3.5.2. Keskushallinnon tehtävät	54
3.5.3. Nykyisen keskushallintomallin toimivuus	56
3.6. TUOMIOISTUINTEN JOHTAMINEN.....	61
3.7. OIKEUDENKÄYNTIASIAMIEHET JA -AVUSTAJAT.....	64

TIIVISTELMÄ..... 67

1. JOHDANTO

Komitean keskeinen tehtävä on arvioida tuomioistuinlaitoksen tehtäviä ja asemaa yhteiskunnassa ja niihin liittyviä muutostekijöitä. Oikeuden saatavuuden (*access to justice*) toteutuminen on yksi keskeinen arvioinnin kohde. Tässä on kysymys siitä, pääsevätkö ihmiset oikeusjärjestyksen heille takaamiin oikeuksiin. Riittävää ei ole, että ihmisillä on muodollisesti mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Olennaista on huolehtia siitä, että heillä on myös todellisuudessa mahdollisuus saada oikeutta, mikä puolestaan edellyttää tehokkaita keinoja oikeuksien toteuttamiseksi.

Oikeusturvan toteuttamisessa tuomioistuinlaitos on keskeisessä asemassa. Tuomioistuinlaitoksen on annettava hyvät menettelylliset takeet oikeuden saatavuuden toteutumiselle. Tätä ei kuitenkaan voida parantaa vain kehittämällä tuomioistuinlaitosta, vaan myös muiden oikeusturvaa edistävien tekijöiden kuten aineellisen lainsäädännön kehittäminen on tärkeää. Hyvästä oikeudenkäyntimenettelystä ei ole apua, jos aineellinen lainsäädäntö ei sisällä riittävästi esimerkiksi heikomman suojaavaa lainsäädäntöä, tai jos sen soveltaminen ei muutoin johda oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen lopputulokseen. Toisaalta vaarana oleva ja eräiden tutkijoiden mukaan jo käynnistynyt hyvinvointiyhteiskunnan purkaminen saattaa olla oikeuden saatavuuden kannalta ongelmallisempaa kuin puutteellisesti toimiva tuomioistuinlaitos. Oikeusturvan toteutumisessa toimivan tuomioistuinlaitoksen ja hyvän aineellisen lainsäädännön lisäksi on luonnollisesti merkitystä myös yleensä viralliskoneiston, kuten hallinnon, ja muun joko julkisen tai yksityisen konfliktinratkaisujärjestelmän toimivuudella.

Näistä lähtökohdista on tuomioistuinlaitosta edelleen kehitettävä vastaamaan oikeuden saatavuutta koskevaan ongelmaan. Jotta oikeus voisi mahdollisimman hyvin toteutua, tuomioistuimen puoleen tulisi olla helppo käännyä, tuomioistuimen toiminnan tulisi olla ammattitaitoista ja tehokasta sekä tuomioistuinten ratkaisujen oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja hyvin perusteltuja. Turvautuminen tuomioistuinten palveluihin (*access to court*) saattaa olla kuitenkin korkean kynnyksen takana siitä huolimatta, että pääsy tuomioistuimeen on perustuslailla ja ihmisoikeussopimuksilla turvattu perusoikeus. Tuomioistuinpalvelujen käyttäminen voi esimerkiksi estyä liian korkeiden oikeudenkäyntikustannusten takia, kuten riita-asioiden osalta on käynyt. Oikeudenkäynti voi erityisesti riita-asioissa olla niin kallis, ettei ole tarkoituksenmukaista lähteä viemään

asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Koko oikeusjärjestelmän toimivuus ja sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyminen edellyttävät kuitenkin, että varakkaiden yhteisöjen ja ihmisten lisäksi tavallisella keskituloisella ja taloudellisesti kaikkein huonoimmassakin asemassa olevalla ihmisellä on tarpeen vaatiessa mahdollisuus turvautua tuomioistuimeen. Toisaalta pääsy tuomioistuimeen voi estyä sen vuoksi, että ihmiseltä puuttuvat taidolliset ja tiedolliset resurssit lähteä peräämään oikeuksiaan. Tämä vaara on yhteiskunnan monimutkaistuessa ja elämän eri alojen oikeudellistuessa vain kasvanut.

Kohtuulliset oikeudenkäyntikustannukset tai oikeudenkäyntiavustajien apu eivät vielä takaa sitä, että ihmisten oikeudet toteutuisivat oikeudenkäynnin avulla. Monet tuomioistuinlaitoksen sisäiset tekijät saattavat estää oikeuksien toteutumista. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi tuomareiden ja muiden oikeudenhoitoon osallistuvien puutteellinen ammattitaito, käsittelyn hitaus, oikeudenkäyntimenettelyjen heikkoudet ja aineellisten voimavarojen niukkuus tai niiden tehoton käyttö. Tämän vuoksi ei voida kehittää vain joitakin osa-alueita, kuten oikeudenkäyntimenettelyä, vaan tuomioistuinlaitosta on kehitettävä kokonaisuutena niin, että sen toiminta takaa ihmisten pääsyn oikeuksiinsa. Esimerkiksi tuomioistuinorganisaation, tuomioistuinten hallinnon ja johtamisen samoin kuin koko tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisen on oltava jatkuvaa. Myös tuomioistuinten henkilökunnan ja muidenkin oikeudenkäynnin toimijoiden osaamista ja ammattitaitoa on pidettävä yllä ja kehitettävä koko ajan. Nämä kaikki tekijät vaikuttavat osaltaan siihen, miten oikeusturva toteutuu yksittäistapauksessa.

Oikeuden saatavuuteen ja tuomioistuinlaitokseen kohdistuvat odotukset ovat pitkälti omaan aikaansa sidottuja. Esimerkiksi käsitykset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereistä ovat ajan myötä muuttuneet, mikä ilmenee muun muassa oikeudenkäynnin kestoa koskevien odotusten yhteydessä. Yleisesti voidaan kuitenkin arvioida, että tuomioistuinlaitokseen kohdistetaan yhä enemmän erilaisia vaatimuksia. Siten myös tuomarin työ on muuttumassa aikaisempaa vaativammaksi. Mahdolliset uudet konfliktinratkaisumenettelyt asettavat tuomioistuimet myös uudenlaiseen kilpailutilanteeseen, minkä vuoksi tuomioistuinten toiminnan luottamus pohjaan on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota.

Jos tuomioistuinten toimintaan ei luoteta, on sillä monia haitallisia seurauksia yhteiskunnassa. Luottamuspulasta voi seurata esimerkiksi, ettei tehottomiksi,

asiantuntemattomiksi tai liian kalliiksi koettuihin tuomioistuimiin enää turvauduta, jolloin ongelmat ja kiistat jäävät ratkaisematta tai vahvempi osapuoli käyttää oikeussuhteessa yksipuolisesti määräysvaltaa. Luottamuksen alentuessa valmius yleensäkin noudattaa oikeussääntöjä heikkenee.

On arvioitu, että tuomioistuinten asema valtiollisen vallan käyttäjänä olisi hitaasti muuttumassa. Perustuslain 3 § ilmentää valtiovallan kolmijako-oppia, ja sen mukaan tuomioistuinten tehtävänä on käyttää tuomiovaltaa. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta ja hallitusvaltaa tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Joidenkin arvioiden mukaan tuomioistuinten asema vahvistuu erityisesti suhteessa lainsäädäntövaltaan. Kehitys olisi siis näiden arvioiden mukaan kulkemassa Suomessakin kohti angloamerikkalaista oikeuskulttuuria, jossa tuomioistuimilla on perinteisesti ollut keskeinen asema. Tuomioistuinten asemaan vahvistumiseen on katsottu vaikuttavan erityisesti: 1) Euroopan integraatiokehitys ja eurooppaoikeus, 2) perus- ja ihmisoikeusajattelu ja sen vaikutus esimerkiksi lakien tulkintaperiaatteisiin, 3) tuomioistuimille perustuslain 106 §:ssä säädetty velvollisuus antaa etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, 4) aineellisen oikeuden kehittyminen väljemmäksi ja harkinnanvaraisemmaksi sekä 5) lainsäätäjältä tämän myötä tuomioistuimille siirtynyt harkintavalta.

Eräät viimeaikaiset hallintotuomioistuinten ratkaisut muun muassa ympäristöoikeuden ja verotuksen alalla ovat esimerkkejä tuomioistuinten käyttämän yhteiskunnallisen vallan merkittävyydestä ja tuomioistuinten tekemien päätösten laajoista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Nämä ratkaisut osoittavat myös hallintotuomioistuinten painoarvon kasvua.

Erityisesti perus- ja ihmisoikeuskehityksen sekä perustuslain 106 §:n säännöksen vuoksi tuomioistuinten aseman voidaan siis arvioida jossain määrin muuttuneen verrattuna toisaalta muuhun julkiseen valtaan ja toisaalta kansalaisyhteiskuntaan. On katsottu, että tuomioistuimet sijoittuvat tulevaisuudessa yhä selkeämmin kansalaisyhteiskunnan puolelle: tuomioistuinten tehtävänä on entistä selvemmin puolustaa yksittäisten ihmisten ja koko kansalaisyhteiskunnan oikeuksia vaikka vastapuolena olisi julkinen valta tai muu yhteiskunnassa merkittävää valtaa käyttävä taho kuten talouselämä.

Tuomioistuinten asemaa koko oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmässä voi kuitenkin heikentää se, että oikeudellisia ristiriitoja ratkaistaan enenevässä määrin muualla kuin tuomioistuimissa. Erityisen selvästi tämä näkyy riita-asioissa, joita käsitellään yleisissä tuomioistuimissa aikaisempaa vähemmän. Myös rikosasioissa päätösvaltaa on siirretty tuomioistuimilta etenkin syyttäjille, mikä on myös vaikuttanut tuomioistuinten asemaan. Toisaalta hallinto-oikeuksissa käsitellään lisääntyvässä määrin yksittäisten ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asioita. Tuomioistuimet ratkaisevat kaikkiaan vain pienen osan yhteiskunnassa esiintyvistä konflikteista. On kuitenkin huolehdittava siitä, että tarpeen vaatiessa ihmisillä on mahdollisuus saada asiansa ratkaistuksi tuomioistuimessa.

Tuomioistuinten aseman muuttumisen ja tuomioistuinten harkintavallan kasvun seurauksena myös tuomioistuinten toiminnalta odotetaan entistä enemmän ja siltä vaaditaan entistä parempaa laatua. Enää ei esimerkiksi riitä se, että tuomioistuinten todetaan olevan tosiasiallisesti riippumattomia ja puolueettomia, vaan niiden on myös näytettävä siltä ulkopuolisten silmissä. Voidaan arvioida, että käsitykset tuomioistuinten riippumattomuuden sisällöstä muuttuvat. Tämän vuoksi riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeisiin jouduttaneen tulevaisuudessa kiinnittämään yhä enemmän huomiota. Oikeudenkäynnin on jatkossakin oltava mahdollisimman varmaa, nopeaa ja kustannuksiltaan kohtuullista. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää, vaan oikeudenkäyntimenettelyn on oltava myös oikeudenmukaista ja yksilön perusoikeuksia kunnioittavaa. Oikeudenkäynnissä tulee ottaa nykyistä enemmän huomioon ihmisten odotukset asiansa käsittelyssä. Myös oikeudenkäynnin avoimuudelle asetetut vaatimukset kasvavat. Tässä suhteessa erityisen merkittäviä ovat tuomioistuinten ratkaisujen perustelujen avoimuus ja seikkaperäisyys.

Tässä välimietinnössä esitellään eräitä komitean toimeksiannon osa-alueita. Välimietintö ei ole tyhjentävä kuvaus komitean työskentelystä. Sen tarkoituksena on esitellä komitean työskentelyn eräitä painopistealueita ja joitakin niihin liittyviä kysymyksenasetteluja. Välimietinnössä ei esimerkiksi käsitellä lainkaan tuomioistuinorganisaatiota ja henkilöstöä koskevia, sinällään tärkeitä kysymyksiä.

Ensiksi välimietinnössä tarkastellaan eräitä keskeisiä tuomioistuinten toimintaympäristön muutostekijöitä ja ylipäätään tuomioistuinten roolia koko oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmässä. Komitea onkin tarkastellut, mitä tehtäviä tuomioistuimet yhteiskunnassa hoitavat. Sen jälkeen on hahmoteltu kriteerejä sen harkitsemiseksi, mitä asioita tuomioistuimissa tulisi käsitellä ja mitä siirtää muualla käsiteltäviksi. Toiseksi komitea on tarkastellut oikeudenkäyntimenettelyjen nykyistä tilaa ja tulevaisuuden kehittämistarpeita. Tämän jälkeen komitea on tarkastellut teeman ”konfliktinratkaisun vaihtoehdot ja vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu” alla niitä mahdollisuuksia, joita ristiriitojen ratkaisemiseksi ja ehkäisemiseksi yhteiskunnassa on perinteisen tuomioistuinkäsittelyn lisäksi. Neljäntenä tarkastelun kohteena on ollut tuomioistuinhenkilöstön osaaminen ja ammattitaito. Sen osalta välimietinnössä keskitytään valmisteilla olevan tuomareiden koulutus- ja pätevyisyysjärjestelmän arviointiin. Seuraavissa kahdessa jaksossa on tarkasteltu tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon ja johtamisen eräitä ongelmakohtia ja mahdollisia kehittämistarpeita. Jatkuvan muutoksen ja tuomioistuinlaitokselle asetettujen kasvavien vaatimusten keskellä tuomioistuinhallinnon ja tuomioistuinten johtamisen merkitys on korostumassa. Lopuksi komitea on pohtinut tarvetta kehittää oikeudenkäyntiasiamies ja –avustajajärjestelmää, joka on nykyaikaisessa tuomioistuinmenettelyssä tärkeä oikeusturvan tae.

2. TUOMIOISTUINTEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

2.1. Johdanto

Komitean asettamispäätöksen mukaan komitean työskentelyn painopisteen tulee olla oikeusturva- ja tulevaisuusanalyysissa sekä yhteiskunnallisten arvostusten ja kehityssuuntien punninnassa. Tulevaisuuden kehityksen arvioiminen on vaikeaa ja epävarmaa. Eri alojen tutkijatkin ovat erimielisiä siitä, mitkä ovat olleet yhteiskunnan kehityksessä selittäviä tekijöitä ja mihin suuntaan yhteiskunta on tulevaisuudessa mahdollisesti kehittymässä. Epävarmuustekijöistä huolimatta tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta on kuitenkin tärkeää muodostaa kuvaa niistä ympäristötekijöiden muutoksista, jotka vaikuttavat tuomioistuinten toimintaan nyt ja mahdollisesti tulevaisuudessa.

Tuomioistuinten toimintaan vaikuttavat lukuisat toimintaympäristön muutostekijät. Tässä välimietinnössä on keskitytty kuvaamaan hyvinvointivaltiota ja laajemminkin koko yhteiskuntaa koskevaa kehitystä muutamasta näkökulmasta ja arvioimaan kehityksen vaikutuksia tuomioistuimille. Lähemmin on tarkasteltu väestörakenteen muutoksia. Lisäksi on kuvattu tuomioistuinten muuttuvaa lainsäädäntöympäristöä ja oikeuden sisällöissä tapahtuvia muutoksia ja niiden merkitystä tuomioistuinten kannalta.

Loppumietinnössä kuvataan ympäristötekijöitä ja niiden merkitystä laajemmin. Keskeinen merkitys tuomioistuinten kehittämisen kannalta on tässä välimietinnössä kuvattujen ympäristötekijöiden lisäksi esimerkiksi kansainvälistymiskehityksellä sen monine ulottuvuuksineen. Esimerkiksi Euroopan unionin piirissä on jatkuvasti vireillä hankkeita, joilla on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia tuomioistuinten tulevalle toiminnalle. Merkitystä on myös oikeusvaltiollisella kehityksellä.

2.2. Yhteiskunnassa ja elinkeinorakenteessa tapahtuva kehitys

2.2.1. Hyvinvointivaltiollinen kehitys

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

Tämän jälkeen yhteiskunnan muuttuminen tapahtui nopeasti. Erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla kehitys oli nopeaa. Suomesta puhuttiin Euroopan Japanina aina 1980-luvun lopulle saakka, kun maassa tapahtui ennätysellisen nopea taloudellinen kasvu ja siihen liittynyt lähes räjähdyksenomainen elinkeino- ja ammattirakenteen muuttuminen. Teollinen työväestö oli kasvanut vielä 1960-luvulla, mutta sen jälkeen sen kasvu pysähtyi ja kääntyi laskuun ja keskiluokkien kasvu tuli yhteiskunnan muuttumista hallitsevaksi tekijäksi. Yhteiskunnan rakennemuutos kasvatti erityisesti toimihenkilöryhmiä ja suomalainen yhteiskunta keskiluokkaistui. Samaan aikaan eri yhteiskuntaluokkien väliset erot kaventuivat selvästi.

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

Tätä yhteiskunnan muutosta on kuvattu hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisena. Hyvinvointivaltion rakentaminen piti sisällään monia suuria yhteiskunnallisia uudistuksia, kuten lapsilisäjärjestelmän ja eläkejärjestelmien luomisen, sairausvakuutuksen toteuttamisen, asuntotuotannon edistämisen, päiväkotiverkoston rakentamisen, peruskoulun uudistamisen ja yliopistolaitoksen laajentamisen.

Hyvinvointivaltion rakentamisen on todettu rakentuneen seuraaville arvoille: universalismiin, tasa-arvoisuuteen ja valtiollisuuteen. Universalismissa on ollut kyse siitä, että sosiaaliset etuudet, oikeudet ja palvelut ulotetaan kaikkiin kansalaisiin. Kansalaisuus tai maassa asuminen on sosiaalisten oikeuksien perusta ja universaalisuudella korostetaan keskinäistä solidaarisuutta. Etuudet, oikeudet ja palvelut kuuluvat yhtäläillä rikkaille ja köyhille, miehille ja naisille sekä vanhuksille ja lapsille. Tasa-arvoisuus hyvinvointivaltiollisissa ratkaisuissa on merkinnyt puolestaan sitä, että kaikkia on kohdeltava yhdenveroisesti varallisuudesta, tuloista tai asuinpaikasta riippumatta, miesten ja naisten välille ei tule tehdä eroja ja alueellisia eroja on kavennettava. On ajateltu, että yksilöillä tulee olla samanlaiset mahdollisuudet ja samalla olemassa olevia yhteiskunnallisia eroja voidaan ja pitää kaventaa. Valtiollisuudella hyvinvointivaltion peruspilarina tarkoitetaan sitä, että valtiota ja yhteiskuntaa ei ole nähty toisilleen vastakkaisina voimina vaan pikemminkin saman kokonaisuuden osina. Tämä on näkynyt esimerkiksi siinä, ettei Suomessa ole juurikaan asetettu kyseenalaiseksi sitä, että suuret yhteiskunnalliset uudistukset on toteutettu nimenomaan julkisen sektorin kautta. Valtio ja kunnat ovat olleet keskeisiä koulutus- ja sosiaalipalvelujen tuottajia.

Hyvinvointivaltion elinvoiman on katsottu olevan keskiluokassa. Monet tutkijat ovat kuitenkin korostaneet keskiluokan hajanaisuutta ja fragmentaarisuutta. Puhutaan esimerkiksi uudesta ja vanhasta keskiluokasta, ylemmästä ja alemmasta keskiluokasta tai vaikkapa kulttuurisesta ja taloudellis-teknillisestä keskiluokasta. Keskiluokan on myös tutkimuksissa katsottu ammattikuntakeskeistyneen ja yksilöllistyneen, ja siellä on halu sosiaalisen kohoamiseen.

Parhailtaan hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuudesta käydään eri puolilla julkista keskustelua. Jotkut arvioivat, että hyvinvointiyhteiskunta totutussa muodossaan on tullut tiensä päähän. Toiset taas näkevät hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden hyvinkin valoisana. Hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden kannalta ongelman muodostaa joka tapauksessa sen rahoituspohjan turvaaminen, koska hyvinvointivaltiollisen sääntelyjärjestelmän ylläpitäminen on osoittautunut kalliiksi. Hyvinvointivaltiollisten arvojen takana ei myöskään ole samanlaista joukkovoimaa kuin aikaisemmillä vuosikymmenillä, mutta toisaalta niiden edessä ei myöskään ole yhtenäistä vastustusta.

2.2.2. Yhteiskuntatutkijoiden näkemys yhteiskunnan muuttumisesta: modernista kohti myöhäismodernia yhteiskuntaa¹

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

¹ Esitys tältä osin perustuu pääasiassa Sitran tutkimusjohtaja Antti Hautamäen komitealle pitämään esitelmään ja hänen kirjoittamaansa tutkimukseen Suomi muutosten edellä. Raportti Suomen haasteista. Sitran raportteja 6. Kuopio 2001.

Myöhäismodernin yhteiskunnan kulttuurissa modernia maailmaa luonnehtivia suuria kertomuksia sellaisista asioista kuin valistuksesta, tieteestä, edistyksestä, luokkien häviämisestä jne. epäillään ja niiden sijalle tulevat ”pienet kertomukset”, jotka liittyvät omaan yhteisöön ja identiteettiin. Yhteiskunta jakaantuu alakulttuureihin, joiden välillä ei ole yhteisymmärrystä. On katsottu myös, että siirtyminen modernista myöhäismoderniin yhteiskuntaan merkitsee suuntatietoisuuden hämärtymistä ja ohjaamisen mahdottomuutta. Ihmiset tulevat tietoisemmiksi siitä, että suuria päämääriä ei koskaan saavuteta. Modernin maailman määrätietoinen ja pitkäkestoinen suuntautuminen korvautuu pyörteisyydellä, lyhytkestoisuudella ja kaaosmaisuuudella. Suurten yhteiskunnallisten projektien sijaan tulee pienempiä projekteja.

Myöhäismodernin kulttuurin keskeisenä piirteenä on myös epäilyn ja kritiikin lisääntyminen. Tämä näkyy hyvin asiantuntijoiden aseman muutoksissa. Asiantuntijat, kuten opettajat, papit, tuomarit ja muut virkamiehet, ovat aikaisemmin edustaneet ja siirtäneet traditioita. Myöhäismodernissa yhteiskunnassa asiantuntijoiden itsestään selvänä pidetty auktoriteetti heikkenee. Asiantuntijoiden tarpeellisuus ei silti vähene, koska elämän epävarmuus ja ennakoimattomuus aiheuttavat tarvetta turvautua asiantuntijoihin jopa nykyistä enemmän.

Myöhäismodernissa yhteiskunnassa yksilöiden on itse muodostettava eettiset kannanottonsa. Perinteiset auktoriteetit eivät enää ole uskottavia. Vallitsee myös eettinen ambivalenssi: eettisiin ongelmiin ei löydy yksiselitteisiä vastauksia. Selvää ei ole esimerkiksi se, mitä pitäisi ajatella sellaisista eettisistä kysymyksistä kuten geenimanipuloitu ruoka, ydinvoima, abortti, eutanasia, mietojen huumeiden käyttö, homoliitot, perimän kloonaukset, optiot, pakolaiset, humanitaariset interventiot jne. Aikaisemmin ulkoistettu ja asiantuntijoille siirretty etiikka palautuu jälleen kansalaisille. On todettu, että myöhäismoderni kulttuuri esimerkiksi traditioiden heikkenemisen myötä lisää ihmisten vapautta ja on siksi positiivista. Tälle vastapainona voi kuitenkin olla epävarmuuden ja turvattomuuden lisääntyminen, joka johtaa linnoittautumiseen perinteen varaan ja synnyttää erilaisia fundamentalistisia ääriliikkeitä.

Myöhäismodernin maailman pirstaleisuus, arvojen moninaisuus ja perinneyhteisöjen heikentyminen asettavat yksilöille ongelman: minkä varaan rakentaa oma elämä, mikä on

arvokasta. Kysymys identiteetistä askarruttaa ja siihen haetaan vastausta kokeilemalla. Tämän seurauksena liitytään erilaisiin yhteisöihin, tutustutaan erilaisiin aatteisiin, harrastetaan äärimmäisiä urheilulajeja, kokeillaan omia rajoja tai vain protestoidaan auktoriteetteja vastaan. Lähiyhteisöjen puuttuessa tai heiketessä yhteisöksi kelpaavat symboliset ja virtuaaliset yhteisöt, joita yhdistävät muodit ja trendit tai joissa kommunikoidaan verkon välityksellä. Yhteiskuntatutkimuksessa tällaista maailmaa on kuvattu elämystaloudeksi, jonka yhtenä piirteenä on esimerkiksi se, että tuotteiden kysynnän perustana eivät enää aikaisemmassa määrin ole sen ominaisuudet tai palvelun hyödyt, vaan niiden tuottamat kiihottavat kokemukset.

Elämystalouden tausta on siinä, että vaikka ihmisten perustarpeet, kuten ravinto, vaatteet, asunto, terveydenhoito jne. sekä yhteisölliset tarpeet, kuten turvallisuus ja huolenpito, eivät katoa, niiden asema ja merkitys yhteiskunnassa on kuitenkin vähentynyt. Useimmat perustarpeet tulevat tyydytettyä ilman, että niihin tarvitsisi kiinnittää enää suurta huomiota. Ihmiset voivat käyttää entistä enemmän resurssejaan identiteettityöhön, elämyksiin, liikuntaan ja urheiluun sekä viihteeseen. Rationaalisten arvojen rinnalle ja ohikin nousevat puolestaan nautintoa ilmentävät hedonistiset arvot ja elämänvoimaa ilmentävät vitaaliset arvot, jotka antavat pohjaa elämystaloudelle.

Kaiken edellä kuvatun modernisaatioprosessin seurauksena yhteiskunta on eriytynyt ja sirpaloitunut, ja sama kehitys jatkuu. Eriytymistä aiheuttaa lisääntyvä työnjako, jota puolestaan ruokkii esimerkiksi kehittyvä teknologia. Tulevaisuudessa suureksi haasteeksi muodostuu yhteiskunnan integraatio, yhteiskuntatutkimuksessa puhutaan liimasta, joka pitää yhteiskuntaa koossa. Modernissa yhteiskunnassa traditiot ja ”suuret kertomukset” ovat luoneet jatkuvuutta ja yhtenäisyyttä. Jatkuva eriytyminen ja samalla tapahtuva irtautuminen ajan ja paikan kahleista on kuitenkin synnyttänyt kritiikkiä auktoriteetteja, asiantuntijoita ja traditioita kohtaan. Ajatus yhdestä totuudesta ja yhdestä arvojärjestelmästä on hylätty. Sijaan on tullut kertomusten moninaisuus, jossa jokainen joutuu valitsemaan omat arvonsa ja tarinansa. Yhteiskunta on moniarvoistunut. Samalla ihmisten epävarmuus kuitenkin kasvaa, minkä takia on käännyttävä asiantuntijoiden puoleen tai tarrauduttava menneeseen.

Eriytymiskehityksen tuloksena yhteiskunnasta on tullut erittäin monimutkainen ja ennustamaton järjestelmä. Tätä monimutkaisuutta ja ennakoimattomuutta lisäävät

teknologia (IT, bioteknologia, energiateknologia jne.) ja globalisoituminen. Yhteiskunta on tullut avoimemmaksi. Tulevaisuus näyttää olevan mielin määrin muokattavissa, mutta valintojen vaikutuksia on kuitenkin entistä vaikeampi ennakoida. Avoimuuteen liittyy riskejä, joiden hallinta on yhä vaikeampaa. Modernissa yhteiskunnassa on muutoinkin uudenlaisia riskitekijöitä, joiden vuoksi on puhuttu riskiyhteiskunnasta. Vaikka esimerkiksi teknologian ja tieteen kehittyminen ovat parantaneet riskien hallintaa, on tieteen, teknologian, talouden ja tuotantoelämän kehitys tuonut sellaisia riskejä, joiden ennakoimiseen saati torjumiseen ei kyetä.

Mitä yhteiskunnalliset muutokset merkitsevät tuomioistuimille ?

Yhteiskunnalliset muutokset voivat monella tapaa vaikuttaa tuomioistuimiin. Ensinnäkin voidaan olettaa, että ihmisten oikeussuojatarpeet eivät vähene. Päinvastoin voidaan arvioida, että esimerkiksi riskiyhteiskuntakehitys ja hyvinvointivaltion mahdollisen rahoituspohjan tai arvopohjan mureneminen lisäävät oikeussuojan tarvetta. Erilaisten riskien realisoituminen ja yhä suurempi luottamus asiantuntijoihin erityyppisissä asioissa voivat tuoda tuomioistuinten käsiteltäviksi uudentyyppisiä vastuukysymyksiä. Yhteiskunnan kehittyminen ja erityisesti sen edelleen jatkuva ja syvenevä eriytyminen lisäävät tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden vaikeusastetta niiden tosiseikaston ja arvoainesten osalta. Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat myös muulla tavoin oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Esimerkiksi arvojen eriytyminen johtaa siihen, että ratkaisun teon pohjaksi ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa oikeudenmukaisuuskäsitystä. Yhteiskunnalliset muutokset voivat johtaa myös esimerkiksi tuomioistuinten tehtävien painottumiseen uudella tavalla.

2.3. Väestörakenteen muutokset

Väestörakenteen tuleva kehitys riippuu kolmen tekijän, syntyvyyden, kuolevuuden ja siirtolaisuuden kehityksestä ja perustan sille antaa luonnollisesti väestön tämän hetkinen ikärakenne. Suomen väestön määrän kasvu on hiljalleen tasaantumassa. Väestön ikärakenne ja sen kehitys onkin tulevaisuuden kannalta merkityksellisempi kuin itse väestön määrä ja sen kasvukehitys. Tuomioistuinlaitoksen kannalta väestörakenteen tulevalla kehityksellä on merkitystä ainakin tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden laatuun, tuomioistuinresurssien alueelliseen kohdentamiseen sekä tuomioistuinlaitoksen

sisäiseen henkilöstöpolitiikkaan ja siinä erityisesti henkilöstön rekrytoimiseen. Seuraavassa on esitetty väestörakenteen tulevan kehityksen pääpiirteet näitä näkökohtia silmällä pitäen.

Suomen väkimäärä vuonna 1900 oli noin 2,6 miljoonaa, vuonna 1930 noin 3,5 miljoonaa, vuonna 1970 noin 4,6 miljoonaa, vuonna 1990 5 miljoonaa ja nykyisin noin 5,2 miljoonaa. Väestöennusteiden mukaan Suomen kokonaisväkiluku kasvaa vuoteen 2021 saakka, jolloin Suomessa asuu noin 5,3 miljoonaa ihmistä, ja alkaa sen jälkeen hitaasti laskea.

Eniten Suomen väestörakennetta ovat muovanneet heti sodan jälkeen 1940-luvun lopulla syntyneet suuret ikäluokat, jotka näkyvät vielä vuosia eteenpäin väestön ikäpyramidissa suurimpina ikäluokkina. Kun syntyvyys oli 1930-luvulla alentunut, se sotavuosien jälkeen kääntyi ennennäkemättömään nousuun. Toisaalta väestön ikäpyramidissa näkyy myös 1940-luvun lopulta alkanut syntyvyyden tasainen lasku, joka päättyi vasta 1970-luvun puolivälissä.

Väestön kuolevuus on toisen maailman sodan jälkeen alentunut merkittävästi. Miehille on toisen maailmansodan jälkeen tullut tästä johtuen lisää elinvuosia lähes 19 vuotta ja naisille lähes 20 vuotta. Kehitys näkyy vanhusväestön oleellisena lisääntymisenä ja sen suhteellisen osuuden kasvamisena verrattaessa sitä työikäisen väestön määrään. Kun suuret ikäluokat lähentyvät eläkeikää 2010-luvun alkupuolella, työikäisen väestön määrä on suurimmillaan noin 3,5 miljoonaa. Tämän jälkeen työikäisen väestön määrä alkaa vähetä ja vanhusten määrä nousee neljännekseen koko väestöstä. Vanhusten määrä tulee lisäksi ylittämään lasten määrän jo ennen vuotta 2010. Kun vanhusten (yli 65-vuotiaiden) määrä oli vuonna 2000 noin 775 000, niin 2010-luvulla heidän määränsä ylittää miljoonan rajan ja on korkeimmillaan 2030-luvulla yli 1,3 miljoonaa. Samaan aikaan lasten määrän ennustetaan hitaasti alenevan. Koska elinikä yhä kohoaa, myös niin sanottujen vanhojen vanhusten, yli 85-vuotiaiden, määrä lisääntyy nopeasti. Kun vuonna 1999 tuon ikäluokan koko oli noin 76 000, niin vuonna 2030 heitä on jo yli 150 000 ja vuonna 2040 jo selvästi yli 200 000.

Syntyvyyden ja kuolevuuden lisäksi väestörakenteen kehitykseen vaikuttaa merkittävästi siirtolaisuus. Kun Suomessa syntyneitä arvioidaan olevan ulkomailla nykyisin noin

400 000, niin Suomessa puolestaan asuu ulkomailla syntyneitä noin 125 000. Maahan on muuttanut Neuvostoliiton hajoamisen ja maailman poliittisen tilanteen muuttumisen johdosta noin 20 000 inkeriläistä. Myös poliittisten pakolaisten määrä on samassa ajassa moninkertaistunut. Pakolaisväestön määrä Suomessa oli vuonna 1999 noin 17 000. Suurimmat ulkomaalaisryhmät vuonna 1998 olivat venäläiset (16 861), virolaiset (10 340), ruotsalaiset (7 756), somalialaiset (5 371), entisen Neuvostoliiton muilta kuin Venäjältä tulleet (3 628), Jugoslavian ja entisen Jugoslavian alueelta tulleet (2 935), irakilaiset (2 670) ja saksalaiset (2 072).

Väestön ikärakenteen ja ulkomaalaisväestön suhteellisen osuuden lisäksi tuomioistuimien tulevan kehityksen kannalta merkityksellistä on väestön alueellinen sijoittuminen maassa. Viime vuosikymmenien suurena kehityslinjana on ollut maaseudun autioituminen ja väestön yhä suurempi keskittyminen kaupunkimaisille alueille ja Etelä-Suomeen. Kehitys on ollut kiinteästi yhteydessä Suomen elinkeinorakenteen muuttumiseen maatalousyhteiskunnasta tietoyhteiskunnaksi.

1990-luvun alkupuolen laman jälkeen maassamuutto on taas kiihtynyt. Muutto ei ole enää niinkään muuttamista maaseudulta kaupunkiin, vaan pääasiassa kaupunkien välistä muuttoliikettä paikkakunnille, joille laman jälkeen syntyi työpaikkoja. Muuttoliike suuntautuu suuriin keskuksiin, etelään ja rannikolle, joissa asuu muutenkin väestön enemmistö. Tilastokeskuksen laatimien ennusteiden mukaan tämä kehitys tulee jatkumaan. Varsinaisia kasvukeskuksia ovat pääkaupunkiseutu sekä Tampereen ja Oulun seudut. Väestöään menettävät erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen kunnat mutta myös monet muut alueet ovat väestömäärältään taantuvia.

Mitä kehitys merkitsee tuomioistuinlaitoksen kannalta ?

Väestörakenteessa tulevien vuosikymmenien aikana tapahtuvat tuomioistuinlaitoksen kannalta merkittävimmät muutokset voidaan tiivistää seuraavasti: väestö ikääntyy, ulkomaalaisväestön määrä kasvaa ja väestön alueellinen keskittyminen jatkuu². Näillä

² Suomen tähänastinen työikäisen väestön runsaus muuhun väestönosaan verrattuna on helpottanut erilaisten taloudellisten ja sosiaalisten uudistusten tekemistä maassa. Uudistusten maksajia on riittänyt ja huollettavien osuus on ollut alhainen. Tulevaisuudessa tilanne tulee olemaan kuitenkin toinen, kun eläkeläisten määrä kasvaa. Ns. väestöllinen huoltosuhde, jossa lasketaan lasten ja vanhusten määrä työikäistä väestöä kohti, muuttuu epäedulliseen suuntaan, kun huollettavien määrä kasvaa. Kun tällä

kaikilla tekijöillä on merkitystä yleensäkin yhteiskunnan taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle, mutta myös tuomioistuinlaitoksen kannalta kehityksellä on suoranaisia ja välillisiä vaikutuksia.

Väestön ikääntyminen voi ensinnäkin merkitä muutosta tuomioistuimien käsittelemissä asioissa. Erilaiset eläkeläisten sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin liittyvät oikeusriidat voivat lisääntyä eläkeläisten määrän lisääntyessä. Toisaalta esimerkiksi terveydenhuollossa väestön ikääntymisestä johtuvat ongelmat saattavat oikeudellistua uudella tavalla ja johtaa uudentyypisiin oikeusriitoihin, jotka päättyvät tuomioistuimien ratkaistaviksi. Ehkä välittömin ja varmin seuraus ikääntymisestä on kuitenkin suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen myötä tuomioistuimien henkilöstörakenteelle aiheutuvat seuraukset. Vuoden 2010 jälkeen tuomioistuimista siirtyy lyhyessä ajassa eläkkeelle suuri joukko sekä tuomareita että muuta henkilökuntaa. Tuomioistuinlaitoksessa harjoitettavalla henkilöstöpolitiikalla pitäisi pystyä täyttämään tästä syntyvä osaamisvaje. Toisaalta henkilöstön suuri vaihtuvuus lyhyessä ajassa antaa mahdollisuuden suurillekin uudistuksille esimerkiksi tuomioistuinten henkilöstörakenteessa.

Väestömäärien alueelliset muutokset ja alueellinen sijoittuminen vaikuttavat siihen, millä tavalla tuomioistuimien alueellista organisaatiota kehitetään. Erityisesti tämä koskee yleisten alioikeuksien, käräjäoikeuksien, sijaintia. Väestötappioalueilla käräjäoikeuksiin tulevien asioiden väestömääräänkin suhteutetun määrän voidaan ennakoida laskevan ja toisaalta asiarakenteen yksipuolistuvan toimeliaimmassa iässä olevan väestön muuttaessa kasvukeskuksiin. Kasvukeskuksissa olevissa käräjäoikeuksissa puolestaan asiamäärien voidaan ennustaa kasvavan ja asiarakenteen monipuolistuvan ja joillain mittareilla tarkasteltuna myös vaikeutuvan. Tulevaisuudessa tuomioistuinlaitoksen resurssit tulisi kyetä kohdentamaan alueellisesti oikealla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, kuitenkin turvaten samalla riittävät tuomioistuinpalvelut koko maassa.

Ulkomaalaisväestön lisääntyminen voi johtaa maassamme voimistuviin rodullisiin ristiriitoihin, kuten monessa muussa maassa on käynyt. Ristiriidat voivat näkyä

tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa, erityisesti rikosasioissa. Tuomioistuimet joutuvat totuttelemaan tulevaisuudessa entistä enemmän siihen, että niiden asiakkaina on eri kulttuuritaustoista tulevia ihmisiä. Tämä vaatii tuomioistuinten henkilökunnalta paitsi kielitaitoa, myös eri kulttuurien tuntemusta ja taitoa kohdata eri kulttuuritaustaisia ihmisiä siten, että he tuntevat tullessa oikeudenmukaisesti ja asiallisesti kohdelluiksi. Myös yhä useammalla tuomioistuimen työntekijällä tai käräjäoikeuden lautamiehellä saattaa tulevaisuudessa olla ulkomaalaistausta.³

2.4. Oikeudellistuminen

Tuomioistuimia koskevien erilaisten hankkeiden yhteydessä on jo pitkään käyty keskustelua⁴ oikeudellistumisesta ja sen vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan. Oikeudellistumisella on yleensä tarkoitettu säädösten määrän lisääntymisen lisäksi sitä, että oikeusjärjestys tunkeutuu yhä laajemmin sellaisille elämänalueille, jotka aiemmin ovat olleet sääntelemättömiä tai vain ohuesti säänneltyjä. Nykyajan yhteiskunnalle ominaista on, että säädöksillä pyritään takaamaan ihmisille oikeuksia yhä eriytyneemmin ja yhä useammanlaisten ryhmien jäsenille. Oikeudellistumiskehitykseen liittyy myös lakimieskunnan määrän kasvu.

Lainsäädännön määrää ja sen kehitystä koskevat viimeaikaiset tutkimukset⁵ tukevat oikeudellistumisesta käytyä keskustelua. Tutkimusten mukaan pitkän ajan kehityslinjana on ollut oikeussäätelyn kokonaismäärän kasvu, joka edelleen jatkuu. Vuotuisen säädöstuotannon määrä on 1920-luvulta lähtien tultaessa vuosituhannen vaihteeseen kasvanut huomattavasti. Erityisen ripeää kasvu on ollut 1980-luvun alusta lukien. Kasvu on ilmennyt niin säädösten yhteismäärässä, lakien, asetusten ja muiden säädösten kappalemäärässä kuin säädöskokoelman sivumäärässäkin. Kasvukehitys on kuitenkin tasaantunut 1990-luvun jälkipuolella osittain sen vuoksi, että Euroopan Unionin jäsenyyden vaatima sääntely saatiin tuolloin valtaosaltaan toteutettua. Merkille pantavaa tuomioistuinten kannalta on, että lakien osuus on kasvanut muihin säädöksiin verrattuna.

³ Nykyisen lainsäädännön mukaan tuomarin ja lautamiehen on oltava Suomen kansalaisia (ks. lautamiesten osalta käräjäoikeuslain (581/1993) 6 § ja tuomareiden osalta tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 11 §). Useassa käräjäoikeudessa on jo tällä hetkellä lautamiehinä ulkomaalaistaustaisia henkilöitä.

⁴ Esim. HE 109/1999 tuomareiden nimittämislaiksi ja professori Jyrki Virolaisen eriävä mielipide tuomaritoimikunnan mietinnössä 1994:15, s. 164 - 165.

⁵ Tala 1999, Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163.

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

Sääntelyn määrällisen kasvun lisäksi yhteiskunnalliset ilmiöt ovat lisääntyvässä määrin oikeudellistumassa, kun oikeussääntely leviää uusille aloille kattamaan kaikki tärkeimmät elämänaolat ja useimmat ihmisten toiminnan osa-alueet. Monet uudenlaiset, talouden ja tekniikan sekä sosiaalisten muutosten myötä esille tulevat uudet ilmiöt on otettu ja otetaan sääntelyn piiriin (esimerkiksi geenitekniikka, uudenlaiset rahoitusinstrumentit jne.). Oikeudellistumiskehitykseen kuuluu, että vain harvat yhteiskunnan osa-alueet ovat ja pysyvät kokonaan oikeussääntelyn ulottumattomissa. Tämän johdonmukaisena seurauksena on se, että tuomioistuimet ovat saaneet ja saavat uudenlaisia asioita ratkaistavikseen. Esimerkiksi tupakka- ja pankkioikeudenkäynnit, sukupuolten tasa-arvoa koskevat riidat, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat riidat, urheilun sääntöihin liittyvät riidat, yksityishenkilön velkajärjestely ja yrityssaneeraus, ympäristöoikeuden viimeaikainen kehitys, lähestymiskieltolainsäädäntö sekä eläintensuojelun äärimuodot, ulkomaalaisten maahan tulo ja ulkomaalaisvihamielisyys sekä tietosuoja ja julkisuus ovat tällaisia uusia ilmiöitä, jotka asettavat tuomioistuimille uudenlaisia vaatimuksia. Kun kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä perustuslain 21 §:ssä taatun perusoikeuden mukaan jokaisella on oikeus saada kaikki oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevat asiat riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi, tarkoittaa se sitä, että tuomioistuimiin myös tulevaisuudessa tulee uudentyyppisiä juttuja käsiteltäviksi ja tuomioistuihin on kyettävä hallitsemaan tausta-arvoiltaan erilaisia oikeudellistuneita yhteiskunnallisia ongelmatilanteita.

Oikeudellistumiskehitykseen liittyy myös lakimiesten määrän kehitys. Lakimiesten määrä on kasvanut vuosina 1900-2002 lähes kaksikymmenkertaiseksi. Kun vuonna 1900 lakimiehiä oli kaikkiaan noin tuhat, oli heitä vuonna 2002 jo yli 16 000. Kasvua on tapahtunut voimakkaasti erityisesti 1960-luvun loppupuolelta lähtien. Samanaikaisesti lakimiesten määrän kasvun kanssa on kasvanut myös asianajajien määrä. Vuonna 1970 asianajajia oli koko maassa 313 ja vuonna 2000 puolestaan 1 531. Asianajotoimistoissa oli lisäksi avustavia lakimiehiä vuonna 1973 noin 60 ja vuonna 2000 yli 400. Myös asianajajien määrän kasvun alkaminen ajoittuu 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen.

Näköpiirissä ei ole sellaista tulevaisuudenkuvaa, että oikeudellistumiskehitys pysähtyisi vaikka sillä on katsottu olevan myös monenlaisia haittavaikutuksia. Oikeudellistumiskehityksen taustatekijöinä ovat monet yhteiskunnalliset, kulttuuriset, taloudelliset ja teknologiset seikat, jotka ruokkivat ja ylläpitävät sitä. Esimerkkeinä voi mainita kiihtyneen taloudellisen kilpailun, nopean teknologian muutoksen, kasvavan ympäristökuormituksen ja ihmisten yhä laajemman maantieteellisen liikkuvuuden. Oikeudellistumiskehityksellä on myös läheinen kytkeä julkisen vallan tehtäväpiiriin laajentumiseen sekä sääntelyjärjestelmään, jossa oikeussääntelyä käytetään keskeisenä julkisen vallan toimintavälineenä edistettäessä suunnitelmallisesti tiettyjä tavoitteita (instrumentalismi). Oikeussääntelyllä pyritään saamaan aikaan myönteisiä tuloksia, korjaamaan epäkohtia tai ohjaamaan kehitystä toivottuun suuntaan.

Julkishallinnon eräiden tehtävien siirtäminen yksityisille ja yrityselämän eräiden toimintatapojen omaksuminen myös hallinnossa eivät ole johtaneet oikeudellisen sääntelyn ja valvonnan vähentymiseen vaan lähinnä oikeudellisten muotojen muuttumiseen muun muassa siirtymällä lupajärjestelmistä jälkikäteiseen julkisoikeudelliseen valvontaan. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on sitä paitsi lisännyt ja monimutkaistanut oikeudellista sääntelyä. Kansallisen oikeusjärjestyksen ohella on tullut sovellettavaksi siihen osaksi integroitunut Euroopan yhteisön oikeusjärjestys ja Euroopan unionin muu oikeudellinen normisto.

Mitä oikeudellistuminen merkitsee tuomioistuimille ?

Oikeudellistumiskehityksestä seuraa tuomioistuimille paitsi uudenlaisia asiaryhmiä, myös vaikeuksia hallita ja muodostaa kokonaiskuvaa oikeusjärjestyksestä. Tuomarin voi olla

hankalaa yksittäistapauksessa saada selville, millaiset säännökset ovat voimassa. Tästä seuraa joko epätietoisuus säännösten sisällöstä tai oikeustilan selvittämiseen joudutaan käyttämään paljon aikaa, ehkä erilaista erityisasiantuntemusta, jolloin syntyy kustannuksia. Monimutkaisen oikeusjärjestyksen yksi riski ovat myös ristiriitaiset, samaan tosiseikastoon kohdistuvat useat säännökset. Tuomioistuimien kannalta säädösten määrän ja niiden muutostahdin kasvu merkitsee myös sitä, että ratkaisutoiminnassa ja menettelyissä ei välttämättä ehditä muodostaa vankkoja oikeudellisia käytäntöjä ja rutiineja, kun lainsäädäntö jo muuttuu. Tuomarin työstä kasvavan osan muodostaa voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen ja uusien säädösten tausta-ajatusten omaksumiseen käytetty aika. Tuomarin työ muuttuu kansainvälisemmäksi, kun hänen on tunnettava myös kansainvälisten järjestöjen oikeuslähteitä sekä kansainvälisten ja myös toisten valtioiden tuomioistuinten oikeuskäytäntöä.

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

2.5. Oikeuden muuttuminen

Paitsi että yhteiskunnan voidaan katsoa oikeudellistuneen, myös oikeuden sisällön on katsottu muuttuneen ja muuttuvan modernissa/myöhäismodernissa yhteiskunnassa. Oikeudellistumiskehitykseen liittyen normiaineiston määrä on kasvanut, mutta oikeuteen on muodostunut myös uusia oikeudenaloja. Samalla oikeusjärjestelmän systematiikkaan on tullut muutoksia, kun uudet oikeudenalat ovat itsenäistyneet perinteisen systematiikan kehyksistä. Esimerkkeinä uusista oikeudenaloista voi mainita ympäristöoikeuden, sosiaali-oikeuden, urheilu-oikeuden, informaatio-oikeuden, ulkomaalaisoikeuden, naisoikeuden, ihmis- ja perusoikeuden ja EY-oikeuden. Oikeudenalan itsenäistyminen merkitsee vastaavan oikeustieteen lohkon itsenäistymistä. Oikeudenalan itsenäistymisen edellytyksenä ovat sille ominaiset yleiset opit oikeuskäsitteineen ja -periaatteineen. Yleisten oppien merkitys kasvaa. Ne toimivat normiaineiston pirstoutuneisuuden vastapainona palauttaessaan normimassaan yhtenäisyyttä. Myös julkisoikeuden ja yksityisoikeuden ero on entistä monivivahteisempi.

Oikeuden muuttumisesta käydyssä keskustelussa on huomautettu, että myös oikeuden sisältö muuttuu, kun lainsäädäntö sisältää entistä enemmän väljäisältöisiä yleislausekkeita, erilaisia kohtuullistamissäännöksiä, avoimia tunnusmerkistöjä ja muunlaisia joustavia normeja, jotka jättävät tuomioistuimille laajan harkintavallan.

Sen lisäksi, että oikeudellisten säädösten määrä kasvaa, myös oikeussäännösten syntytaapa ja sisältö ovat muuttuneet ja edelleen muuttuvat. Kasvava osa sääntelystä syntyy ja sitä pidetään yllä kokonaan perinteisen kansallisen oikeusjärjestyksen instituutioiden ulkopuolella, erityisesti Euroopan unionin toimielimien piirissä. Jatkuva kansainvälistymiskehitys, integraatio ja globalisaatio vaikuttavat entistä vahvemmin ja laaja-alaisemmin oikeussäätelyn kehitykseen. Kehityksen suuntana on siirtyminen kansallisvaltiokeskeisestä oikeusjärjestyksestä ja oikeussäätelystä kohti globaalia ja ainakin yhteiseurooppalaista oikeusjärjestystä ja oikeussäätelyä.

Tala on tutkimuksessaan tiivistänyt tämän kehityksen vaikutuksia kansallisen oikeuden asemaan ja kehitykseen seuraavasti⁶:

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

2) Oikeussäätelyn legitimaatiopohjan muuttuminen. Säädösvallan siirtyminen kansainväliselle tasolle ohentaa eduskunnan hyväksynnän merkitystä säädöksille tai syrjäyttää sen kokonaan. Jo entuudestaan eduskunnan asema lainsäädäntötuotannossa on heikentynyt suhteessa maan hallitukseen, joka tekee lainlaadintaa koskevat aloitteet ja sisällölliset perusratkaisut. Oikeussäätelyä syntyy myös kokonaan irrallaan valtioiden

⁶ Jyrki Tala, Lainsäädäntö – ajankohtaisia kehityspiirteitä, s. 390 – 392. Teoksessa oikeusolot 2000. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Helsinki 2000.

valvonnasta, jolloin eduskunta jää kokonaan syrjään. Esimerkkinä voi mainita erilaiset standardit, asiantuntijayhteisöjen säännöt ja yksityisluonteiset normistot.

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

4) *Oikeudellisen säätelyn voimassaoloalue laajenee.* Sisällöltään yhdenmukainen oikeussäätely tulee voimaan kansallisvaltiota laajemmalla alueella etenkin Euroopan unionin alueella mutta myös laajemmalla alueella.

5) *Kansallisvaltion lainlaatijan asema muuttuu, rooli kaventuu.* Kansainvälisperäisten oikeuslähteiden merkityksen kasvun lisäksi tämä näkyy ylipäättään kansallisen lainlaatijan tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden heikkenemisenä. Toisaalta valtion sisäinen oikeusjärjestys on yhä kiinteämmin kansainvälisen tarkkailun ja valvonnan kohteena

Oikeuden sisältöihin ovat vaikuttaneet merkittävästi myös Suomen sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja kotimaassa perustuslakiin otetut uudet perusoikeussäännökset. Ihmisoikeus- ja perusoikeussäännökset ovat viranomaisia ja tuomioistuimia sitovia ja suoraan sovellettavia normeja. Ihmis- ja perusoikeussäännösten sisältö ja ulottuvuus määritellään erilaisissa yhteiskunnallisissa konfliktitilanteissa viime kädessä tuomioistuimissa. Toisaalta perusoikeussäännöksissä asetetaan myös vähimmäistakeet yksilön ja tuomioistuinten sekä tuomioistuinten ja muiden valtioelinten välisille suhteille. Uudessa perustuslaissa annetaan tuomioistuimille myös oikeus eräissä tilanteissa arvioida tavallisen lain perustuslainmukaisuutta (ns. perustuslain etusija, PL 106 §).

Mitä oikeuden muuttuminen merkitsee tuomioistuinten kannalta ?

Oikeuden edellä kuvattu muuttuminen edellyttää tuomioistuinlaitokselta organisaationa ja etenkin yksittäisiltä tuomareilta aikaisempaa suurempaa ammatillista osaamista ja korkealuokkaisia ammattieettisiä ominaisuuksia. Vaikka oikeuden muuttuminen lisääkin

tuomioistuinten harkintavaltaa ja mahdollistaa tapauskohtaisten ominaispiirteiden aikaisempaa parempaa huomioon ottamista, säilyy tuomioistuinten harkinta jatkossakin kuitenkin ennen muuta oikeudellisena harkintana. Toisaalta tuomioistuimet soveltaessaan ihmis- ja perusoikeuksia ja suorittaessaan oikeudellista punnintaa niiden luomaa oikeudellista taustaa vasten joutuvat samalla kiinnittämään huomiota taustalla oleviin arvoihin.

Harkintavallan kasvaessa tuomioistuimet ovat saamassa uudenlaisen roolin. Ne eivät vain ratkaise yksittäisiä, menneisyydessä tapahtuneita oikeuskonflikteja ja rikosasioita, vaan ne aukollisissa ja tulkinnallisissa lainsoveltamistilanteissa oikeuskäytännön avulla kehittävät oikeutta.

Suomalaisella tuomarilla tulee olla hyvät valmiudet soveltaa uusina oikeuslähteinä Euroopan unionin lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Perus- ja ihmisoikeussopimusten ilmentämät periaatteet ja tausta-arvot ovat merkittävästi muuttaneet suomalaisen tuomarin roolia ja korostaneet esimerkiksi puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusta. Tuomarin tulee paitsi tuntea ihmisoikeussopimus ja sen soveltamiskäytäntö myös sisäistää sen periaatteet ja tavoitteet. Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja muu yhteiskunnallinen kehitys on lisännyt huomattavasti Suomen ja suomalaisten henkilöiden ja yritysten kansainvälisiä yhteyksiä. Tämän seurauksena myös kansainvälisiä sidoksia sisältävien juttujen määrä eri tuomioistuimissa on kasvamassa. Erityisesti Euroopan unionin piirissä kansallisen tuomioistuimen rooliin vaikuttaa se, että tuomioistuin on myös osa eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää, jonka tehtäviin kuuluu taata se, että Euroopan unionin kansalaiset saavat ne oikeudet, jotka heille kuuluvat Euroopan unionin oikeusnormien perusteella.

3. KOMITEAN TYÖSKENTELYN PAINOPISTEALUEITA

3.1. Tuomioistuinten rooli osana oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmää – mitä asioita tuomioistuimissa tulisi käsitellä

Komitean työskentelyssä on ollut keskeistä tarkastella tuomioistuinlaitosta osana yhteiskunnan oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuutta. Tässä kokonaisuudessa tuomioistuimet ovat olennainen ja tärkeä osa. Silti suuri osa

konflikteista ja ihmisten oikeusongelmista ratkaistaan muualla kuin tuomioistuimissa eli erilaisissa virallisissa, puolivirallisissa tai yksityisissä konfliktinratkaisuelimissä. Riitoja ratkaistaan myös vapaamuotoisesti yksityisten ihmisten ja yhteisöjen välillä. Yhteiskunnassa on myös useita mekanismeja, jotka pyrkivät ehkäisemään konfliktien syntymistä tai joissa käsitellään ja ratkaistaan oikeudellisia ongelmia. Esimerkiksi monet neuvontapalvelut ovat tässä suhteessa merkityksellisiä. Kansainvälistyminen on myös siirtänyt Suomessa esiintyviä konflikteja ratkaistavaksi esimerkiksi kansainvälisessä välimiesmenettelyssä. Konfliktinratkaisukenttä on viime vuosikymmeninä muutenkin tullut eri syistä aikaisempaa monipuolisemmaksi, ja monipuolistumisen voidaan arvioida jatkuvan.

On todettu, ettei minkään modernin länsimaisen valtion tuomioistuinlaitos kestäisi, jos kaikki mahdolliset konfliktit ja oikeusongelmat tuotaisiin sen käsiteltäviksi. Tuomioistuimissa käsitellään ja voidaan käsitellä konflikteista vain pieni osa. Asioiden valikoituminen tuomioistuinkäsittelyyn ei kuitenkaan saa olla sattumanvaraista. Tämän vuoksi tarvitaan perusteluja sille, milloin asia on syytä käsitellä tuomioistuinmenettelyssä ja millä kriteereillä valinta tuomioistuinten ja muiden ratkaisuntekoelinten välillä tehdään. Toisaalta muualla viranomaiskoneistossa kuin tuomioistuimessa tehdyn ratkaisun oikeellisuus on voitava pääsääntöisesti tuoda tuomioistuimen harkittavaksi. Konfliktinratkaisu kokonaan viralliskoneiston ulkopuolella ei myöskään saa estää asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sen harkitsemiseksi, mitä asioita tuomioistuinten tulisi käsitellä tai vastaavasti ei tulisi käsitellä, ei ole olemassa selkeitä eikä yksiselitteisiä perusteita. Lähtökohtaisesti voidaan esimerkiksi pitää tarkoituksenmukaisena, että etenkin pienimmät konfliktit ja oikeusongelmat ratkaistaan tuomioistuinten ulkopuolella kevyissä ja vähemmän virallisissa menettelyissä. Toisaalta voidaan ajatella, että merkittävimmät asiat tai asiat, joihin liittyy tärkeitä oikeusturvakysymyksiä, on puolestaan syytä ratkaista tuomioistuimissa. Nämäkin ajattelumallit voidaan perustellusti riitauttaa. Asian harkitsemiseen vaikuttavat useat seikat, kuten eri tasoiset oikeudelliset säännökset, erilaiset näkemykset ja painotukset tuomioistuinten tehtävistä yhteiskunnassa, historiallinen kehitys ja perinteet. Harkintaan vaikuttavat melko voimakkaasti myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat, joiden taustalla vaikuttaa tuomioistuinlaitokseen yhteiskunnassa kulloinkin käytettävissä olevien resurssien määrä.

Komitea on hahmotellut yleisellä tasolla perusteita, joiden mukaan asioiden tulisi valikoitua tuomioistuimiin. Ensiksi kysymystä on käsitelty valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Perustuslaki antaa yleiskuvan siitä, miten lainsäätävä on nähnyt tuomioistuinten yhteiskunnalliset tehtävät. Tuomioistuinten tehtäväksi on perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetty tuomiovallan käyttäminen, joka pelkistettynä tarkoittaa lainsäädäntöelinten vahvistamien säännösten soveltamista yksittäistapauksiin tavoitteena oikeusturvan toteuttaminen. Tuomioistuinten nykyisen toiminnan tarkastelu ja historiallinen katsaus osoittavat kuitenkin, että etenkin yleisissä tuomioistuimissa on aina käsitelty myös sellaisia asioita, jotka eivät kuulu tuomiovallan käytön ytimeen nykyisen perustuslain tarkoittamassa mielessä.

Toiseksi tuomioistuimeen valikoituvia asioita on lähestytty perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä muut kansainväliset velvoitteet takaavat laajasti oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn. Perus- ja ihmisoikeussäännökset rajaavat siis voimakkaasti mahdollisuutta harkita tuomioistuinkäsittelyä pelkästään tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Ne myös, ainakin komitean tarkastelemaan lähitulevaisuuteen (10 – 20 vuotta) nähden, antavat varsin selkeitä ja pysyviä kriteereitä asioiden saattamisesta tuomioistuinten käsiteltäviksi.

Kolmanneksi kysymystä on pohdittu tuomioistuinten funktioiden perusteella. Oikeuskirjallisuudessa on perinteisesti asetettu tuomioistuinten perustehtäviksi oikeussuojan antaminen (*oikeussuojafunktio*), ihmisten käyttäytymisen ja toiminnan ohjailu niin, että nämä toimisivat aineellisoikeudellisten normien ja tavoitteiden mukaisesti (*ohjailu-/sanktiofunktio*), ihmisten ja yhteisöjen välisten ristiriitojen ratkaiseminen (*konfliktinratkaisufunktio*) ja aineellisen oikeuden kehittäminen erityisesti väljien ja aukollisten lainsäännösten kohdalla (*oikeutta luova funktio*). Uutena ja periaatteellisesti merkittävänä tuomioistuinten tehtävänä voidaan vielä mainita tuomioistuinten perustuslain 106 §:n nojalla yksittäistapauksessa suorittama lakien

perustuslaillisuuden valvonta tämän säännöksen tarkoittamassa merkityksessä (*kontrollifunktio*) ja EY-oikeuden toimeenpano (*täytäntöönpanofunktio*). Tuomioistuinten toiminnalla on myös sellaisia seurauksia, joihin ei pyritä tietoisesti tai jotka saattavat jäädä kokonaan havaitsemattakin. Tuomioistuimet ovat esimerkiksi toiminnallaan olleet yleensä välillisesti tukemassa vallitsevan valtajärjestelmän säilymistä. Tuomioistuinlaitoksen kehittämistä tehtävien ratkaisujen muotoutumisen kannalta on oleellinen merkitys sillä, millä tavalla tuomioistuinten tehtäviä tai niiden toiminnan vaikutuksia painotetaan ja punnitaan keskenään. Toisaalta tuomioistuinten aseman muuttuminen voi vaikuttaa siten, että tuomioistuinten funktiot painottuvat uudella tavalla.

Asiaa on neljänneksi lähestytty myös kysymällä, mitä etuja tuomioistuinkäsittelyllä on muihin ratkaisuntekemenettelyihin nähden. Tällöin on pohdittu sitä, mitä lisäarvoa, hyötyä, tuomioistuimet antavat asioiden käsittelylle suhteessa muihin käsittelypaikkoihin. Tuomioistuinten toiminta ei nimittäin ratkaisutoiminnan näkökulmasta poikkea paljoakaan esimerkiksi tuomioistuinten ulkopuolisten konfliktinratkaisuelinten tai hallinnon ratkaisutoiminnasta. Kuitenkin vain tuomioistuimille ratkaisuntekoelimenä on ominaista niiden sekä organisatorisesti että menettelyllisesti varmistettu korkeatasoinen puolueettomuus ja riippumattomuus. Tuomioistuinmenettely on pyritty järjestämään sellaiseksi, että se mahdollisimman hyvin takaa osapuolten oikeusturvan toteutumisen asiaa ratkaistaessa.

Viimeiseksi komitea on käsitellyt tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita yksittäisten asioiden ominaispiirteiden pohjalta. Tällöin on tarkasteltu sitä, sopivatko tietynlaiset konflikti- tai riitatyyppit lähtökohtaisesti paremmin käsiteltäviksi tuomioistuimissa kuin jossakin muussa ratkaisuntekoelimestä. Esimerkiksi lasten oikeuksia koskevissa asioissa voi joissakin tilanteissa olla perusteltua päätyä tuomioistuinkäsittelyyn lapsen edun vuoksi.

Edellä esitettyyn pohjautuen on hahmotettu kriteerejä sen pohtimiseksi, millä perusteilla asioiden tulisi valikoitua tuomioistuinkäsittelyyn. Eri kriteerit voivat olla päällekkäisiä, sisäkkäisiä ja osin ristiriitaisiakin, mutta niiden hyödyntäminen selkeyttää keskustelua sekä harkintaa asiaa ratkaistaessa. On myös huomattava, että yhden tai useamman kriteerin täytyminen ei välttämättä riitä perusteluksi asian käsittelemiseksi

tuomioistuimessa, vaan ratkaisu riippuu vielä esimerkiksi siitä, miten eri kriteerejä painotetaan ja punnitaan keskenään.

Komitean hahmotteleman kriteeristön mukaan asiaa harkittaessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Mikä on henkilön oikeussuojan tarve ? Tuomioistuinkäsittelylle on perusteet silloin, kun kyseessä on asia tai olosuhde, jossa henkilölle on tarpeen antaa oikeussuojaa, eikä oikeussuojaa pystytä antamaan tehokkaasti muunlaisessa menettelyssä. Esimerkiksi asian laajuus ja oikeudellinen monimutkaisuus sekä osapuolten välinen voimakas vallan epätasapaino saattavat edellyttää asian käsittelemistä tuomioistuimessa. Myös tarve kontrolloida julkisen vallan käyttämisen lainmukaisuutta tai materiaalsen oikeuden toteutumisen varmistaminen julkishallinnossa saattavat edellyttää tuomioistuinkäsittelyä.

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

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

Onko asiassa kysymys hallinnosta vai lainkäytöstä ? Oikeusturvaa voidaan toteuttaa myös hallinnossa, mutta kuitenkin varsinainen lainkäyttö edellyttää pääsääntöisesti tuomioistuinkäsittelyä.

Velvoittavatko perus- ja ihmisoikeudet tuomioistuinkäsittelyyn ? Perus- ja ihmisoikeudet velvoittavat tietyissä tilanteissa asian käsittelemiseen tuomioistuimessa. Perus- ja

ihmisoikeussäännösten valossa esimerkiksi pitkälle viety rikosoikeudellisen pakkovallan käyttö, kuten vapautteen kohdistuvat rikosoikeudelliset seuraamukset, edellyttävät tuomioistuinkäsittelyä. Näissä tilanteissa julkisella vallalla on velvollisuus saattaa asia tuomioistuimeen. Perus- ja ihmisoikeussäännösten mukaan osapuolilla on oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, kun on kysymys heidän oikeuksistaan ja velvolluuksistaan. Tällaisissa tapauksissa voidaan edistää myös muunlaista, esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyä edeltävää konfliktinratkaisua, jos se tyydyttää osapuolten tarpeet ja on muutoin tarkoituksenmukaista. Toisaalta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta asian käsitteleminen tuomioistuimessa saattaa olla perusteltua toisinaan silloinkin, kun perus- ja ihmisoikeudet eivät siihen suoranaisesti velvoittaisikaan.

Kansainvälisen yhteistyön ja EY-oikeuden asettamat vaatimukset ? Kansainvälinen yhteistyö oikeudenhoidon alalla perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Tästä periaatteesta seuraa esimerkiksi Euroopan unionin oikeudellisessa yhteistyössä se, että jäsenvaltiossa tehtyjen päätösten tunnustaminen ja siten täytäntöönpanokelpoisuus toisessa jäsenvaltiossa edellyttää päätökseen johtaneelta menettelyltä tietyn luotettavuustason täyttymistä. Useasti vastavuoroinen tunnustaminen on mahdollista vain tuomioistuimessa tehtyjen ratkaisujen osalta. Tällöin tuomioistuinkäsittely on välttämätöntä, vaikka asian käsitteleminen ja ratkaiseminen muiden kriteereiden nojalla olisikin paremmin perusteltua tuomioistuinten ulkopuolella. Myös EY-oikeus asettaa kansalliselle oikeusturvalle vaatimuksia, jotka koskevat muun muassa oikeusturvan riittävää saatavuutta ja oikeusturvakeinojen tehokkuutta.

Mitä etua tuomioistuimet tuovat asian käsittelylle ? Tuomioistuinkäsittelyyn tulisi olla mahdollisuus, jos siitä koituu asianosaisille etuja verrattuna muihin mahdollisiin toimielimiin. Etuja voivat erityisesti olla tuomioistuinmenettelyn antamat takeet oikeusturvan toteutumiselle, tuomioistuinten sekä tuomareiden puolueettomuus ja riippumattomuus sekä tuomioistuimen ratkaisun täytäntöönpanokelpoisuus ja lopullisuus. Tuomioistuinverkoston tiheyskin voi olla sellainen tekijä, että oikeuden tosiasiallinen saatavuus toteutuu parhaiten sen välityksellä, vaikka muut perusteet puoltaisivat asian käsittelemistä muissa toimielimissä.

Vaatiiko oikeusjärjestyksen noudattaminen yhteiskunnassa tai oikeuden kehittäminen tuomioistuinkäsittelyä ? Kun lainsäädäntö tulee yhä väljemmäksi ja lainsäätäjät tietoisesti

tai tiedostamattaan delegoi lakia kehittävää ja täydentävää tehtävää lain soveltajille, voi olla perusteita keskittää ratkaisunteko tällaisissa tilanteissa tuomioistuimille esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Myös oikeuden kehittäminen oikeuskäytännön avulla voi edellyttää tuomioistuinkäsittelyä esimerkiksi jutuissa, joissa uusi oikeuskysymys tulee ratkaistavaksi ensimmäistä kertaa. Asiaan voi liittyä myös niin voimakas julkinen intressi, että se on sen vuoksi käsiteltävä tuomioistuimessa. Monessa tapauksessa julkisen intressin tyydyttämiseksi on kuitenkin riittävää käsitellä asia jossain virallisessa toimielimessä.

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

Mitä tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat vaikuttavat ? Asioiden ohjaamisessa toisaalta tuomioistuinten ja toisaalta jonkin muun toimielimen käsiteltäväksi on otettava huomioon muun muassa kustannukset sekä ratkaisun vaikutukset henkilöstöön samoin kuin muiden asioiden käsittelyyn. Arvoltaan ja merkitykseltään vähäisiä konflikteja ei esimerkiksi aina ole tarkoituksenmukaista tuoda niin raskaaseen koneistoon kuin tuomioistuimet ovat, vaan kevyempi menettely saattaa riittää. Vaikka muiden kriteerien mukaan tietty asiaryhmä ei kuuluisikaan tuomioistuimessa käsiteltäväksi, on vielä harkittava, onko asian käsittelyyn jo olemassa tuomioistuinta soveliaampi toimielin vai jouduttaisiinko sellainen perustamaan. Tämä harkinta on tehtävä erityisesti niiden asioiden kohdalla, jotka nyt käsitellään tuomioistuimessa. Siirrettäessä asiaryhmiä tuomioistuinten on nimittäin samalla osoitettava se taho, jossa tällaisia asioita jatkossa käsitellään ja kohdennettava tarvittavat resurssit sinne.

Mikä on tradition merkitys ? Perinteisten rikos- ja riita-asioiden lisäksi yleisissä tuomioistuimissa on käsitelty jo usean vuosisadan ajan erilaisia hallinnollisia tehtäviä, kuten kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden käsittelemistä. Tämä palveli aikaisemmin asioiden julkistamista ja lisäksi maanomistussuhteet olivat yhteiskunnallisesti merkityksellisiä. Tuolloin ei myöskään ollut eriytynyttä virkakoneistoa eri asioille. Tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita harkittaessa on paitsi ymmärrettävä nykyinen tilanne ja sen syntyyn vaikuttaneet syyt, myös pohdittava sitä, mitä haittoja perinteisen käsittelypaikan muuttamisella olisi.

Komitean loppumietinnössä käsitellään tätä kriteeristöä ja sen perusteluja laajemmin. Jo nyt sen pohjalta voitaneen kuitenkin käydä keskustelua tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista. Kriteeristön pohjalta komitea ottaa kantaa siihen, onko tuomioistuimissa nykyisin sellaisia asioita, jotka kuuluisivat paremmin jonkin muun instanssin käsiteltäviksi tai jotka voitaisiin käsitellä siinä ennen tuomioistuinvaihetta. Komitea käsittelee loppumietinnössään ainakin kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden, riidattomien saatavien perintää koskevien asioiden (summaariset asiat) sekä eräiden vähäisempien hakemusasioiden siirtämistä pois käräjäoikeuksista.

Loppumietinnössä otetaan kantaa toisaalta myös siihen, käsitelläänkö tuomioistuinten ulkopuolella nykyisin sellaisia asioita, jotka paremmin kuuluisivat tuomioistuinten käsiteltäviin asioihin. Kysymyksenalaista on esimerkiksi se, tulisiko eräiden pakkokeinojen osalta päätösvaltaa siirtää poliisilta tuomioistuimille. Hallintolainkäytön alalla oikeusturvan saatavuutta tarkastellaan erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen ei ole tehnyt kirjallista päätöstä, josta voisi tehdä hallintolainkäyttölain mukaisen valituksen. Lisäksi hallintolainkäytössä voidaan pitää yleislinjana sitä, että kaikki lainkäyttöasiat käsitellään hallintotuomioistuimissa eikä muuntyyppisissä toimielimissä. Hallintoasioissa voidaan toisaalta monissa asiaryhmissä käyttää erilaisia oikaisukeinoja, joilla virheet voidaan usein oikaista ja riidat ratkaista joustavasti, eikä asiaa tarvitse viedä hallintotuomioistuimeen.

3.2. Oikeudenkäyntimenettelyt

Tuomioistuinten päätehtävä on oikeusturvan antaminen. Oikeusturvaa annetaan laissa säädetyssä menettelyssä, joka on koko tuomioistuintoiminnan onnistumisen kannalta

keskeisessä asemassa. Prosessin avulla toteutetaan aineellista oikeutta, minkä vuoksi prosessin merkitys on välineellinen. Toisaalta oikeudenkäyntimenettelyllä on itseisarvoa siinä, että aineellisesti oikea lopputulos pitää saavuttaa oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on keskeinen ihmis- ja perusoikeus. Kun käsitykset menettelyn oikeudenmukaisuudesta ovat kehittyneet, on prosessin merkitys hahmottumassa ja korostumassa aikaisempaan verrattuna uudella tavalla. Muutos edellyttää, että oikeudenkäyntimenettelyä koskevat säännökset ovat toimivia, mutta lisäksi se asettaa tuomarille prosessin johtajana uusia ja aikaisempaa korkeampia ammatillisia ja ammattieettisiä vaatimuksia. Kasvatavat vaatimukset kohdistuvat myös muihin prosessitoimijoihin kuten asianajajiin ja syyttäjiin. Myös lainkäytön avoimuus korostuu, mikä edellyttää oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten uudelleen arviointia. Julkisuutta koskeva lainvalmistelu onkin käynnissä. Lainkäytön avoimuuteen liittyy tuomioiden perustelujen avoimuuden lisääminen, minkä on oltava kaikkien tuomioistuinten osalta keskeinen kehittämisen painopistealue.

Prosessisäännöksissä tulee ottaa aikaisempaa selvemmin huomioon ihmis- ja perusoikeuksien asettamat vaatimukset. Kansalaisyhteiskunnan merkitys huomioiden tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sekä prosessisäännöksissä että niiden käytännön soveltamisessa korostetaan riittäväällä tavalla asiakasnäkökulmaa. Prosessisäännöksiä ei saa kehittää tuomioistuimen ja tuomareiden näkökulmasta.

Oikeudenkäyntimenettelyt on uudistettu viime vuosina. Uudistukset ovat olleet erittäin merkittäviä sillä niissä on puututtu keskeisiin menettelyperiaatteisiin, kuten prosessin suullisuuteen, välittömyyteen ja keskitykseen, ja järjestelty näiden periaatteiden sisältöä ja suhdetta toisiinsa uudella tavalla. Menettelyjä koskevien uudistusten toteutuminen prosessitodellisuudessa edellyttää aikaisempien ajattelu- ja toimintatapojen syvällistä uudistamista. Kysymys onkin pitkälti koko tuomioistuintuinkulttuurin muutoksesta, joka on edelleen käynnissä.

Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä yksin lainsäädännölliset parannukset eivät takaa parempaa prosessia. Prosessisäännösten toteutuminen myös käytännössä ja prosessin kehittäminen vaativat myös tuomareiden ja muiden oikeudenkäynnin

toimijoiden aktiivista mukanaoloa ja halua kehittää prosessia. Esimerkiksi osallistumista prosessiin sekä asianosaisten vuorovaikutusta tuomioistuimen kanssa, joista on viime aikoina käyty keskustelua, voidaan kehittää pitkälti käytännössä. Lainsäädäntö ei yleensä aseta tässä suhteessa esteitä hyvälle prosessille. Nykyiset prosessisäännökset eivät myöskään estä nopeaa oikeudenkäyntiä.

Oikeudenkäynneissä erityisesti riita-asioissa ongelmana ovat nykyisin käsittelyn hitaus ja asianosaisille aiheutuvat korkeat kustannukset. Ongelmat eivät johdu niinkään prosessisäännöksistä vaan siitä, että uusien oikeudenkäyntimenettelyjen arvot ja tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet prosessitodellisuudessa. Lainsäädännön uudistamisen rinnalle oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä onkin nostettava vähintään yhtä tärkeänä tuomareiden itsensä omassa keskuudessaan ja yhdessä esimerkiksi asianajajien ja syyttäjien kanssa tekemä menettelyjen kehittämistä koskeva laatutyö. Tätä koskevia hankkeita onkin viime vuosina jossain määrin syntynyt. Laatutyössä on yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi tärkeää, että menettelyjä noudatetaan maan eri osissa mahdollisimman yhdenmukaisella tavalla.

Hallintolainkäyttöä sääntelee melko tuore hallintolainkäyttölaki ja myös alueellisia hallinto-oikeuksia koskeva lainsäädäntö on hiljattain uudistettu. Monet perustavaa laatua olevat kysymykset ovat siten saaneet lainsäädännöllisen ratkaisun. Nykyaikaisessakin järjestelmässä on silti aina kehittämistä, ja tällaisina alueina voidaan pitää esimerkiksi suullisten käsittelyjen ja katselmusten merkitystä hallintolainkäytössä, viranomaisen valitusoikeutta sekä turvaamistoimenpiteiden riittävyttä.

Koska vireillä on useita muutoksenhakuja koskevia lainsäädäntöhankkeita, komitea ei ole katsonut tarpeelliseksi ottaa muutoksenhakuun kantaa välimietinnössä, vaan muutoksenhaun tulevaa asemaa ja merkitystä käsitellään loppumietinnössä. Vuonna 1998 toteutetun hovioikeusmenettelyn uudistamiseen liittyneet käytännön ongelmat kuitenkin osaltaan osoittavat, kuinka vaikeaa lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen on.

Rikollisuudessa tapahtuneiden muutosten myötä pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia on laajennettu ja otettu lisäksi käyttöön uusia pakkokeinoja. Rikosprosessuaaliset pakkokeinoasiat ovatkin muodostumassa aikaisempaa merkittävämmäksi asiaryhmäksi käräjäoikeuksissa. On arvioitavissa, että pakkokeinojen käytön oikeudellisen valvonnan

osalta tuomioistuinten rooli ja käytännöt eivät vielä kaikin osin ole vakiintuneet. Myöskään pakkokeinoja koskeva sääntely ei ole yhtenäistä.

Oikeudenkäyntejä koskevaa lainsäädäntöä on pystytty nopeasti myös 1990-luvun uudistusten jälkeen lainsäädännöllä tarkistamaan. Useamman eri yksityiskohdan osalta on lisäksi lainvalmistelu käynnissä. Yksi tulevaisuudessa korostuva ongelma prosessisäännösten osalta on kuitenkin se, että tällä hetkellä ei ole riittäviä mahdollisuuksia käsitellä tuomioistuinteitse suurta joukkoa koskevia ns. massaongelmia. Esimerkiksi viallista tuotetta koskevat vahingot saattavat toteutuessaan kohdata samanaikaisesti monia ihmisiä. Yksittäisen vahingonkärsijän osalta vahinko on niin pieni, että korvauksen vaatiminen tuomioistuinteitse ei olisi oikeudenkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin ja riskiin nähden järkevää. Jatkossa tulisikin harkita uudelleen ns. ryhmäkanteen käyttöön ottamista massajuttujen käsittelemiseksi tai muiden erityisjärjestelyjen toteuttamista, jotta oikeussuojan saantiin olisi näissäkin tilanteissa todellinen mahdollisuus.

Jatkossa joudutaan kiinnittämään erityistä huomiota prosessisäännösten nykyistä parempaan systematisointiin ja selkeyteen. Lukuisten oikeudenkäyntimenettelyjä koskeneiden osittaisuudistusten jälkeen oikeudenkäymiskaari on rakenteeltaan epäjohdonmukainen ja sekava.⁷ Nyt tehtyjen lukuisten uudistusten jälkeen olisikin aloitettava mahdollisimman pian oikeudenkäyntimenettelysäännösten systematisointia ja selkeyttämistä koskeva uudistamistyö.

Oikeudenkäyntimenettelyn joustavoittaminen ja keventäminen

Oikeudenkäyntimenettelyt eivät ole itsetarkoitus, vaan ne ovat keinoja, joilla pyritään prosessin tavoitteisiin eli varmuuteen, joutuisuuteen, tehokkuuteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäyntimenettelyn luonteen vuoksi prosessia ei voi järjestää täysin vapaamuotoiseksi, vaan sitä täytyy säännellä laissa enemmän tai vähemmän

⁷ Asiasta huomautti eduskunnan lakivaliokunta jo vuonna 1990 mietinnössään hallituksen esityksen johdosta riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (LaVM 16/1990 vp.) ja edellytti alioikeusuudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä kiinnitettävän tähän riittävää huomiota. Lakivaliokunnan mukaan selkeä ja johdonmukainen laki edistää omalta osaltaan lainkäytön ja oikeudenhoidon yhtenäisyyttä ja turvallisuutta. Lakivaliokunta on uudistanut kannanottonsa rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeneessa mietinnössään (LaVM 9/1997) ja äskettäin riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn muuttamista koskeneessa mietinnössään (LaVM 12/2002).

pakottavilla säännöksillä. Prosessin tietyn asteisen muodollisuuden ja lakisidonnaisuuden voidaan katsoa sellaisenaan takaavan asianosaisten oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta sekä menettelyn selkeyttä, järjestystä ja ennustettavuutta. Toisaalta joustavat prosessinormit, jotka jättävät määräysvaltaa tuomioistuimelle ja asianosaisille, antavat mahdollisuuden järjestää oikeudenkäynti asian laadun ja yksittäistapauksellisten erityisolosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Prosessin tavoitteita vaarantamatta voidaan usein jättää tuomioistuimelle ja myös asianosaisille tietty toimintavapaus ja määräysvalta oikeudenkäyntimenettelyssä. Pitkälle viedyn toimintavapauden toteuttaminen asettaa kuitenkin tuomioistuimen jäsenille ja asianosaisille ja erityisesti heidän oikeudenkäyntiavustajilleen suurempia ammatillisia ja ammattieettisiä vaatimuksia kuin jos menettely olisi laissa tarkoin säänneltyä. Prosessinormien suomia mahdollisuuksia tulisi osata käyttää joustavasti tilanteen ja asian laadun edellyttämällä tavalla ja toisaalta joustavien normien avulla oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat eivät saisi epäasiallisesti vaikeuttaa oikeudenkäyntiä, vaikka se joissakin tilanteissa saattaisikin palvella päämiehen etua.

Juttujen laadun muutokset edellyttäisivät prosessisäännösten kehittämistä aikaisempaa joustavammiksi ja valinnanvapauden antamista nykyistä enemmän toisaalta tuomioistuimelle ja toisaalta asianosaisille. Myös nykyaikainen kansalaisyhteiskunta ja yksilöllisyyden korostuminen asettavat paineita, että asiaan osallisille tulisi luoda aikaisempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa prosessissa heitä itseään koskevissa asioissa. Prosessisäännösten kehittäminen tähän suuntaan saattaisi myös lisätä tuomioistuinten houkuttelevuutta konfliktinratkaisupaikkana. Tuomareiden ammattitaidon tavoiteltu kohentuminen esimerkiksi uudistetun tuomareiden nimitysjärjestelmän ja tulevan tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän johdosta sekä oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusehtojen mahdollinen tiukentaminen ja tosiasiallisen ammattipätevyuden parantuminen voivat antaa mahdollisuuksia kehittää prosessinormistoa tällä tavoin. Hallintolainkäytössä hallintolainkäyttölaki antaa jo mahdollisuuksia joustavaan menettelyyn, jossa voidaan ottaa huomioon asioiden ominaispiirteet.

Tavoitteena tulee olla, että tuomioistuinmenettelyä kehitetään siihen osallistuville helpommaksi. Tähän voi löytyä erilaisia keinoja. IT- ja digitaalitekniikan kehittyminen ja

vaivattomampi käyttö tarjoaa tähän runsaasti mahdollisuuksia. Esimerkiksi kuvan ja äänen tallentaminen ja siirtäminen käy koko ajan helpommaksi. Tulevaisuudessa oikeudenkäynti voi jossakin määrin irtautua ainakin paikan, ehkä myös ajan, sidoksista. Myös sähköisen asioinnin lisääntyminen tuomioistuimissa tukee tätä kehitystä.

Koska tekniikan kehittyminen antaa uudenlaisia mahdollisuuksia oikeudenkäynnin kehittämiseksi aikaisempaa joustavammaksi ja helpommaksi siihen osallistuville, tulisi uuden teknologian soveltuvuutta oikeudenkäyntiin jatkuvasti seurata ja testata esimerkiksi erilaisilla kokeiluprojekteilla. Uuden teknologian avaamia mahdollisuuksia ja merkitystä oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä ei kuitenkaan tule yliarvioida. Tulevaisuudessakin suullisen käsittelyn perusmuotona lienee tilaisuus, jossa oikeudenkäynnin osapuolet ja todistelutarkoituksessa kuultavat henkilöt ovat fyysisesti läsnä ja jossa asian käsittely perustuu suulliseen esittämiseen ja vuorovaikutukseen.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden lisääminen

Viime aikoina kiinnostus menettelyllistä oikeudenmukaisuutta (*procedural justice*) kohtaan on lisääntynyt. Tutkimusten mukaan sillä, miten asianosainen kokee oikeudenkäyntimenettelyn, on tuomioistuintoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta usein jopa suurempi merkitys kuin lopullisen ratkaisun sisällöllä. Ihmiset hyväksyvät paremmin sellaiset ratkaisut, jotka on saavutettu oikeudenmukaisiksi ja reiluiksi koetuin menettelytavoin, vaikka lopputulos olisikin heille epäedullinen. Jos taas prosessi koetaan epäoikeudenmukaiseksi, myöskään tuomioistuimen sinällään oikeaan ratkaisuun ei välttämättä luoteta. Prosessin laadulla ja koetulla oikeudenmukaisuudella vaikutetaan siten ehkä merkittävästikin ihmisten käsitykseen järjestelmän toimivuudesta. Oikeudenmukaiseksi koettu prosessi voidaan siksi nähdä välineenä vahvistaa nykyaikaisen tuomioistuimen auktoriteettiperustaa ja sitä kautta myös oikeudenkäynnin osapuolten sitoutumista päätökseen. Tämä voi mahdollisesti alentaa muutoksenhakualttiutta tulevaisuudessa.

Menettelyn koettu oikeudenmukaisuus voidaan nähdä yhtenä prosessille asetettavana vaatimuksena, mutta sen lisäksi edelleenkin tärkeitä ovat prosessin varmuus, joutuisuus ja taloudellisuus. Joutuisuudessa (nopeudessa) ja taloudellisuudessa (kohtuuhintaisuudessa) on tavallisesti kyse prosessiekonomiasta. Prosessiekonomiiaa ja varmuutta voidaan taas

joskus kuvata yhteisnimikkeellä prosessin tehokkuus. Näin asiaa tarkasteltaessa lopulta vastakkain voivat olla prosessin oikeudenmukaisuus ja tehokkuus. Pelkkä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittäminen ei useinkaan ole ongelmatonta muiden prosessin tarkoituksien suhteen, sillä prosessin tarkoituksenmukaisuus ja joutuisuus asettavat tehokkuuspaineita oikeudenkäynnille. Nämä eri suuntiin vaikuttavat tavoitteet tulisi saada optimaaliseen tasapainoon.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kehittämisessä on pitkälti kysymys kansalais- ja asianosainnäkökulman huomioon ottamisesta oikeudenkäynnissä. Tämän johdonmukaisena seurauksena tuomioistuimissa ja oikeudenkäynnissä tulisi entistä enemmän ottaa huomioon asianosaisten odotukset asiansa käsittelyssä. Asianosaisten näkökulma tarkoittaa erityisesti sen pohtimista, mikä on asianosaisten kannalta tärkeää prosessissa sillä oikeusjutut koskevat juuri heitä. Tuomioistuinten luonne instituutiona, jonka toiminta ja menettelytavat ovat laissa säädettyjä, asettaa kuitenkin haasteen kansalais- ja asiakasnäkökulman korostamiselle prosessissa. Menettelyn helppous tai ymmärrettävyys eivät myöskään auta, mikäli asiassa sovellettava materiaallinen oikeus on monimutkaista ja vaikeasti ymmärrettävää. Myös käytettävä juridinen kieli poikkeaa tavallisesta arkikielestä. Jotta ihmiset voisivat kokea menettelyn olevan asianmukaista, heidän pitäisi kyetä arvioimaan jossain määrin myös käsillä olevaa materiaalista oikeutta. Lisäksi tuomioistuinmenettelyn eri toimijat, tuomarit, asianajajat, syyttäjät jne. edustavat erityistä, maallikolle monessa tapauksessa varsin vierasta asiantuntijajoukkoa, jolle on muodostunut lainsäädännön määräämien menettelytapojen ohella omia, noille ammattikunnille leimallisia käyttäytymis- ja menettelytapoja.

Tuomioistuimen kokoonpanot

Yleisten tuomioistuinten kehittämisessä tulisi jatkossa nykyistä selkeämmin pyrkiä siihen, että lainkäytön painopiste olisi todellisuudessaakin käräjäoikeuksissa. Yhtenä keskeisenä keinona tähän on käräjäoikeuskokoonpanojen vahvistaminen vaikeissa ja laajoissa asioissa nykyisestä käytännöstä. Loppumietinnössä esitetään tätä ja myös muiden tuomioistuinten kokoonpanoja mukaan lukien asiantuntijajäseniä sekä esittelijöiden asemaa koskevia kannanottoja.

Komitea on pohtinut myös maallikkotuomareiden eli lähinnä lautamiesten asemaa oikeudenkäynnissä ja lautamiesjärjestelmän kehittämistarpeita. Lautamiesten mukanaololle tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa on aikojen kuluessa esitetty runsaasti perusteluja. Kun tuomarin työ vaatii tulevaisuudessa entistä enemmän erityisosaamista juridiikan eri osa-alueilta ja laajan oikeudellisen lähteistön syvällistä tuntemusta, ammatillinen ja tiedollinen osaaminen korostuvat tuomioistuimen ratkaisua harkittaessa. Tämän vuoksi lautamiesten osallistumista ratkaisutoimintaan ei voida entiseen tapaan perustella oikeudenkäynnin osapuolten oikeusturvatarpeista käsin, korostamalla esimerkiksi lautamiesjärjestelmän tuomitsemiseen mukanaan tuomaa kansan oikeustajua.

Lautamiesjärjestelmän säilyttämistä puoltaa kuitenkin tuomioistuinten merkitys ja asema yhteiskunnassa. Lautamiesten mukanaololla päätöksenteossa on edelleenkin tärkeä tehtävä tuomioistuinlaitoksen demokraattisen kontrollin näkökulmasta, vaikka esimerkiksi tiedotusvälineiden roolia voidaan nykyaikana pitää tässä suhteessa merkittävämpänä. Lautamiesjärjestelmän katsotaan myös lisäävän tuomioistuinta kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Loppumietinnössä esitetään arvio lautamiesjärjestelmän nykytilasta, kannanotot lautamiesjärjestelmän tulevaisuudesta, kuten lautamiesten valintamenettelystä, äänioikeudesta ja lukumäärästä kokoonpanoissa. Lisäksi tarkastellaan sitä, onko lautamiesten osallistuminen nykyiseen tapaan tarpeen esimerkiksi myönnettyissä ja rangaistuskäytännöltään vakiintuneissa rikosasioissa ja toisaalta, vaatisivatko lautamiesjärjestelmän mukanaan tuomat edut lautamiesjärjestelmän laajentamista myös hovioikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin.

3.3. Konfliktinratkaisun vaihtoehdot ja vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu

Yleistä

Oikeuden saatavuuden ja myös tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta merkityksellistä on se, miten perinteiselle oikeudenkäyntimenettelylle vaihtoehtoisiin konfliktinratkaisumuotoihin suhtaudutaan ja miten ne kehittyvät. Tämän vuoksi komitea on varsin laajasti tarkastellut konfliktinratkaisujärjestelmän kokonaisuutta. Tässä

kokonaisuudessa on tarkasteltu erilaisia julkisia ja yksityisiä oikeudellisia neuvontapalveluja, tuomioistuinten ulkopuolisia sovittelujärjestelmiä, ristiriitojen ratkaisemista varten perustettuja julkisia ja yksityisiä lautakuntia, yleistä laillisuusvalvontaa sekä erilaisten valtuutettujen ja asiamiesten järjestelmää, välimiesmenettelyä, rikosasioiden vaihtoehtoista ratkaisemista sekä tuomioistuimissa tapahtuvaa, perinteiselle oikeudenkäyntimenettelylle vaihtoehtoista konfliktinratkaisua kuten tuomioistuinsovittelua.

Kiinnostus vaihtoehtoista konfliktinratkaisua kohtaan on viime vuosikymmeninä lisääntynyt niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumenetelmien hakemisen taustalla on ollut etenkin kritiikki perinteisen tuomioistuinmenettelyn hitautta ja kalleutta sekä tuomioistuinten asiamäärien kasvua vastaan. Lisäksi on kritisoitu muodollista, vastakkainasetteluun perustuvaa tuomioistuinmenettelyä, joka arvostelijoiden mukaan ei kylliksi ota huomioon ihmisiä ja heidän tarpeitaan. Toisaalta vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun yleistyminen on monissa puheenvuoroissa liitetty myös oikeuden muodoissa ja sisällöissä tapahtuviin syvällisiin muutoksiin, kuten oikeuden yksityistymiseen, valtioiden rajat ylittävien oikeussuhteiden lisääntymiseen ja ylipäättään yhteiskunnalliseen murrokseen. Oikeuden yksityistyminen, joka tarkoittaa sekä julkisten tehtävien siirtoa yksityisille että yksityisten tehtävien tai niiden käsittelytapojen vaikutusta julkiseen sektoriin, merkitsee konfliktinratkaisun osalta toisaalta sitä, että asioita siirtyy tuomioistuimista muualle ja toisaalta sitä, että tuomioistuimissa tapahtuva konfliktinratkaisu saa vaikutteita yksityiseltä sektoreilta.

Kansallisen ja kansainvälisen keskustelun valossa on ennustettavissa, että vaikka tuomioistuinlaitosta kehitetäänkin vastaamaan paremmin ihmisten odotuksia, keskustelu vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä jatkuu ja vaihtoehtoja tulee lisää, jolloin niiden merkityskin korostuu.

Perinteiselle tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenettelyt ovat tärkeitä useassa suhteessa. Yhtäältä vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenettelyt voidaan nähdä eräänlaisina puskureina tuomioistuinmenettelylle. Kaikkia ihmisten ja yhteisöjen välisiä erimielisyyksiä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tuomioistuimissa. Toisaalta tuomioistuimet eivät edes kykenisi selviytymään kaikkien ristiriitojen ratkaisemisesta. Konfliktinratkaisumuotojen lisääntyminen voi kuitenkin aiheuttaa monitahoisia

ongelmia. Esimerkiksi niiden muodostama kokonaisuus voi olla vaikea hahmottaa. Tämän vuoksi voi olla epäselvää, kenen puoleen olisi kunkin oikeusongelman kanssa käännyttävä. Joissakin tilanteissa vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun saattaa sisältyä myös oikeusturvaongelmia esimerkiksi konfliktinratkaisumenettelyjen heikkouksien vuoksi.

Neuvontapalvelut

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa ihmiset kohtaavat arkipäiväisessä elämässään usein erilaisia juridisia kysymyksiä, koska useimpia inhimillisen elämän kysymyksiä voidaan tarkastella myös oikeudellisesti. Samalla tavoin monet yhteiskunnassa ja arkielämässä esiintyvät ongelmat jäsentyvät oikeusongelmiksi. Ihmisten välisissä vuorovaikutustilanteissa syntyy myös erilaisia konflikteja. Valtaosa tällaisista ongelmista ja konflikteista ratkaistaan siinä sosiaalisessa ympäristössä jossa ne ovat syntyneetkin. Kuluttaja esimerkiksi kääntyy kauppiaan puoleen saatuaan virheellisen tavarankäytön ja saa uuden tilalle. Jollei asia ratkea epävirallisesti luonnollisessa ympäristössään, joudutaan kääntymään jonkin oikeudellista neuvontaa tai apua tarjoavan yksityisen tai julkisen tahon puoleen. Monet ongelmista ratkaistaan myös tässä vaiheessa esimerkiksi viranomaisen ohjeiden avulla.

Yleensä voidaan pitää tavoiteltavana ja ihmisten oikeuksiinsa pääsemisen kannalta perusteltuna, että konfliktit ratkaistaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tässä suhteessa erilaiset neuvontajärjestelmät ovat keskeisessä asemassa ja niitä tulisi edelleen vahvistaa. Hyvin toimivat neuvontapalvelut vaikuttavat monella tavalla myönteisesti ihmisten oikeusturvan toteutumiseen ja turvaavat tuomioistuinten toimintaedellytysten säilymistä. Neuvontapalvelut ovat halpa ja suhteellisen nopea tapa ratkaista oikeusongelmia ja konflikteja jo varhaisessa vaiheessa, jolloin konfliktit eivät syvene eivätkä muutu oikeusriidoiksi. Oikeudellisella neuvonnalla sekä varhaisia konfliktinratkaisumahdollisuuksia tarjoamalla voidaan myös ehkäistä asioiden etenemistä niin yhteiskunnan kuin osapuoltenkin kannalta kalliimpiin ja raskaampiin konfliktinratkaisumenettelyihin kuten tuomioistuihin.

Neuvontapalvelujen kokonaisuus on kuitenkin hyvin moninainen. Neuvontapalvelujen riittävä kattavuus tulisi kartoittaa. Joillakin oikeuden aloilla, kuten työ- ja

ympäristöoikeudessa saattaa olla ongelmana neuvontapalvelujen riittämättömyys. Esimerkiksi ulkomaalaiset työntekijät eivät Suomessa monesti kuulu ammattiliittojen neuvontapalvelujen piiriin ja voivat siten jäädä täysin vaille neuvontaa työsuhdeasioissaan.

Konfliktinratkaisujärjestelmä, viralliset oikeussuojatiet sen osana, on monesti vaikea hahmottaa. Tulevaisuudessa tämä ongelma korostuu, kun konfliktinratkaisujärjestelmä monipuolistuu. Nykyisin konfliktinratkaisujärjestelmään kuuluvat esimerkiksi erilaiset julkiset ja yksityiset neuvontapalvelut, tuomioistuinten ulkopuoliset sovittelujärjestelmät, oikaisu- ja muutoksenhakulautakunnat, muut lautakunnat, yleisten laillisuusvalvojen, valtuutettujen ja asiamiesten toiminta, välimiesmenettely, rikosasioissa tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuva poliisin tai syyttäjän ratkaisutoiminta sekä sovittelu ja eri tuomioistuimissa tapahtuva konfliktinratkaisu joko perinteisessä oikeudenkäynnissä tai sille luoduissa vaihtoehtoisissa menettelyissä kuten tuomioistuinsovittelussa.

Konfliktinratkaisujärjestelmän hahmottamiseksi ja sopivien kanavien löytämiseksi Suomeen tulisi luoda palvelu, joka opastaisi oikeussuojakeinojen valinnassa. Palvelun tulisi olla valtakunnallinen ja sen puoleen tulisi voida kääntyä heti kun oikeusongelma on muodostunut.

Neuvontapalvelussa ei käsiteltäisi varsinaista ongelmaa, vaan kerrottaisiin, mitä mahdollisuuksia ja vaihtoehtoisia oikeussuojateitä on käytettävissä konfliktinratkaisujärjestelmässä ja oikeussuojakoneistossa. Neuvontapalvelu antaisi siis kootusti tietoa eri mahdollisuuksista, mutta ei sisällöllistä ohjausta. Sitä tulisi olla helppo lähestyä ja sieltä ihmiset tulisi kyetä ohjaamaan suoraan sopivien menettelyjen piiriin. Keskitetyn palvelun perustaminen olisi perusteltua, koska nyt ihmiset lähestyvät kysymyksillään sattumanvaraisesti eri virastoja ja virkamiehiä, joilla ei ole eikä voikaan olla näkemystä koko konfliktinratkaisujärjestelmän toiminnasta. Palvelujärjestelmä ei vaatisi raskasta organisaatiota, vaan se voitaisiin luoda olemassa olevien järjestelmien yhteyteen erikseen tai järjestelmiä kehittämällä. Yksinkertaisimmillaan neuvonta tarkoittaisi yhtä ihmisten tietoon hyvin saatettua valtakunnallista palvelunumeroa, johon soittamalla voisi saada ohjausta siitä, kenen puoleen asiassa voisi kääntyä.

Sovittelu

Sekä tuomioistuimissa että niiden ulkopuolella tapahtuvan sovittelutoiminnan kehittäminen tulee olemaan yksi lähivuosien ja –vuosikymmenten keskeisistä suuntauksista. Suomessa on 1990-luvulta lähtien käyty laajasti keskustelua sovintomenettelyistä osana vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisusta käytävää laajempaa keskustelua. Viime vuosina Suomessa on käynnistetty kaksi uutta sovintomenettelyä: käräjäoikeuksiin alioikeusuudistuksessa tullut uusimuotoinen sovintomenettely ja Suomen Asianajajaliiton sovintomenettely. Viimeksi mainitussa on toistaiseksi käsitelty vain vähän juttuja. Useissa eri ministeriöiden asettamissa työryhmissä on pohdittu tai pohditaan mahdollisuuksia sovittella erilaisia konflikteja aikaisempaa laajemmin (mm. oikeusministeriön 3.6. 2002 asettama työryhmä riita-asioiden sovittelujärjestelmän kehittämiseksi).

Sovittelusta käydyn keskustelun yhtenä taustatekijänä on ihmisten tuomioistuimille asettamien odotusten muuttuminen tai ainakin niiden uudenlainen painottuminen. Kaikissa asioissa ja asiaryhmissä perinteinen jäykkä ja muotosidonnainen ratkaisutapa ei aina tyydytä ihmisiä. Myös tuomioistuimissa käsiteltävät jutut muuttuvat. Lisäksi perinteisen tuomioistuinmenettelyn ongelmat, kuten hitaus ja kalleus, ovat kasvattaneet (länsimaissa) tuomioistuinsovittelun suosiota yhtenä vaihtoehtoisena konfliktinratkaisumuotona. Tämä on johtamassa niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin tuomioistuinten tehtävien monipuolistumiseen, vaikka perustehtävänä säilyykin perinteinen tuomitsemistoiminta.

Loppumietinnössä tarkastellaan sovittelun – erityisesti tuomioistuinsovittelun – kehittämistä. Ratkaistava kysymys on esimerkiksi se, kehitetäänkö sovittelua tuomioistuimissa osana perinteistä tuomioistuinprosessia ulottamalla sovittelu kaikkiin prosessin vaiheisiin vai kehitetäänkö sitä perinteisestä tuomioistuinprosessista erillisenä menettelynä. Tärkeää on myös pohtia sitä, onko tuomioistuinsovittelussa pyrittävä siihen, että sovinto vastaisi mahdollisimman pitkälle aineellista lainsäädäntöä vai voidaanko siinä, ja missä määrin, ottaa myös muita seikkoja kuten kohtuutta huomioon.

Rikosasioiden vaihtoehtoinen ratkaiseminen

Rikosasioiden ratkaiseminen on yleisten tuomioistuinten tehtäväkentän ydinaluetta. Rikosasioista suurin osa kuitenkin käsitellään ja ratkaistaan tuomioistuinten ulkopuolella. Viralliskoneiston piiriin tulleista rikosasioista valtaosan käsittely päättyy joko poliisiin tai syyttäjän tekemään ratkaisuun. Lisäksi rikosten sovittelu saattaa tulla yhä merkittävämmäksi keinoksi käsitellä rikosasioita ja lievittää rikoksesta sekä rikoksen uhrille että toisaalta myös rikoksen tekijälle aiheutuneita seurauksia.

Loppumietinnössä tarkastellaan osana laajempaa rikosasioiden käsittelyä kolmea rikosasioiden nykymuotoiselle tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoista ratkaisutapaa: 1) poliisiin ja syyttäjän ratkaisutoimintaa, 2) rikosasioiden sovittelua ja 3) syytteen sisällöstä sopimista (*plea bargaining*). Komitean näkemyksen mukaan rikosasioiden laajamittaiseen ratkaisemiseen syyttäjän tai poliisin toimesta sisältyy monia ongelmia oikeusturvan kannalta, vaikka onkin perusteltua, että poliisi ja syyttäjä ratkaisevat esimerkiksi selviä ja rangaistuskäytännöltään vakiintuneita massarikoksia. Rikosasioiden sovitteluun tulee suhtautua lähtökohtaisesti positiivisesti. Rikosasian sovittelulla voi tuomioistuinkäsittelyyn verrattuna olla monia etuja niin tekijän kuin uhrinkin kannalta.

Syytteen sisällöstä sopiminen on käytössä useissa amerikkalaisperäisissä rikosprosessijärjestelmissä. Pelkistettynä menettely tarkoittaa sitä, että syyttäjä ja rikoksesta epäilty tai hänen avustajansa neuvottelevat ja sopivat syytteen sisällöstä ennen asian viemistä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sopimuksessa rikoksesta epäilty, tiettyä syyttäjän lupaamaa syytteen tai rangaistusseuraamuksen sisältöön liittyvää vastiketta vastaan, myöntää häneen kohdistuneen vaatimuksen oikeaksi tai tunnustaa hänelle epäedullisen tosiseikan olemassaolon. *Plea bargaining* -menettely tähtää normaalin rikosprosessin tavoin rikosvastuun toteuttamiseen. Lisäksi menettelyn erityistavoitteena on välttää raskas ja täysimittainen rikosoikeudenkäyntimenettely. Pyrkimyksenä on näin säästää tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen resursseja, jolloin ne olisivat kohdennettavissa muihin asioihin.

Plea bargaining -menettelyn käyttöön ottamista Suomessa tai sen soveltuvuutta ylipäätään suomalaiseen järjestelmään ei ole juuri selvitetty. Aihetta on kuitenkin

hiljattain käsitelty valtakunnansyyttäjäviraston syyttäjätöiminnan yleistä kehittämistä koskevan hankkeen yhteydessä. Koska on arvioitavissa, että kiinnostus menettelyä kohtaan myös Suomessa tulee esimerkiksi valtiontaloudellisista syistä kasvamaan, loppumietinnössä tarkastellaan menettelyn käyttökelpoisuutta suomalaisessa rikosprosessijärjestelmässä.

Tuomioistuinten ”kilpailukyky”

On tärkeää havaita, että perinteiselle tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumuotojen lisääntyminen sisältää monesti myös kritiikkiä tuomioistuimia kohtaan. Se, että tuomioistuinten ulkopuolisiin menettelyihin joudutaan turvautumaan tuomioistuinmenettelyjen heikkouksien tai tuomioistuinten palveluvalikoiman kapeuden vuoksi, ei ole hyväksyttävää. Komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuimet ovat, kuten useissa muissakin yhteyksissä on esitetty, menettäneet kilpailukykyään erityisesti siviilijuttujen käsittelijöinä, sillä tuomioistuimet käsittelevät nykyisin huomattavasti vähemmän riita-asioita kuin aikaisemmin. Tämä muutossuuntaus vaikuttaa tuomioistuinten asemaan yhteiskunnassa yleisemmin samoin kuin tuomioistuinten funktioiden toteuttamiseen, mutta myös tuomareiden ammattitaitoon ja osaamiseen.

Jatkossakin on sen vuoksi tärkeää huolehtia siitä, että perinteinen tuomioistuinmenettely säilyttää kilpailukykynsä konfliktinratkaisumenettelyjen joukossa. Tällä on keskeinen merkitys tosiasiallisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Lisäksi tuloksellinen riitojen ratkaiseminen tuomioistuinten ulkopuolisissa menettelyissä samoin kuin tuomioistuinten sisällä perinteiselle tuomioistuinprosessille vaihtoehtoisissa menettelyissä, kuten sovittelussa, edellyttää toimivuutta perinteisiltä oikeudenkäyntimenettelyiltä. Esimerkiksi sovittelun onnistumiseen voi vaikuttaa tietoisuus siitä, että jos asiaa ei saada sovittua, vaihtoehtona on aina tuomioistuinmenettely. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenetelmät eivät voi siten koskaan korvata tuomioistuinmenettelyä, vaan ainoastaan täydentää sitä. Tämän vuoksi perinteisiä tuomioistuinmenettelyjä ja niiden toimivuutta on edelleen kehitettävä niin, että ne ovat aina tosiasiallisesti niitä tarvitsevien käytettävissä niin ratkaisujen laadun kuin myös menettelyn laatutekijöiden kuten nopeuden ja halpuuden suhteen.

Yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisemisessa tulisi tuomioistuimia kehittää niin, että ne voisivat vastata myös elinkeinoelämän tarpeisiin ja kykenisivät ratkaisemaan sen piirissä syntyneitä ristiriitoja. Tässä tarkoituksessa komitea on tarkastellut erityisesti tuomioistuinmenettelyn ja välimiesmenettelyn suhdetta toisiinsa. Välimiesmenettelyssä ratkaistavien asioiden määrään ei voi sanoa mitään varmaa, koska asiasta ei ole luotettavia tilastotietoja. Välimiesmenettelyssä ratkaistavien asioiden määrää ei voi kuitenkaan missään tapauksessa pitää erityisen suurena, jos sitä vertaa tuomioistuimissa kaikkiaan 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 yleisissä tuomioistuimissa tulisi voida käsitellä myös elinkeinoelämän riitaisuuksia, ei tuomioistuimissa tapahtuvaa valtiollista riidanratkaisua voida kehittää pelkästään liike-elämän tarpeista käsin. Esimerkiksi käsittelyn julkisuuden on oikeudenkäynnissä oltava aina lähtökohtana ja vahvana pääsääntönä, toisin kuin välimiesmenettelyssä. Tämän vuoksi tuomioistuinmenettely ei kaikissa suhteissa voi koskaan, eikä sen ole tarpeenkaan, kilpailla välimiesmenettelyn kanssa. Toisaalta tuomioistuinmenettelyn etuja välimiesmenettelyyn nähden, kuten halpuutta, ja joissakin tapauksissa myös nopeutta, voidaan kehittää, jolloin riitaisuudet ohjautuvat luontevasti tuomioistuinmenettelyksi niiden etujen vuoksi, joita sillä on verrattuna välimiesmenettelyyn.

Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä asioiden luonteen ja hallinnon lainalaisuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi kysymys ei ole niinkään siitä, että tuomioistuinmenettelylle voisi olla sen suoranaisesti korvaavaa vaihtoehtoa. Olennaista on pikemminkin huolehtia siitä, että julkishallinnon ennakkolliset oikeusturvakeinot ovat tehokkaita siten, että oikeusturva otetaan riittävästi huomioon jo hallintomenettelyvaiheessa ja että hallinto on valmis joustavasti korjaamaan selvät virheet. Tässä valossa ratkaisevaa on julkishallinnon korkeatasoinen toiminta myös oikeusturvan kannalta. Näissä rajoissa myös hallintoasioiden piirissä voidaan etsiä uusia muotoja konfliktien ratkomiseksi ja sovitteluksi.

Loppumietinnössä tarkastellaan periaatteellisella tasolla myös sitä, mitä vaihtoehtoisten konfliktinratkaisumuotojen lisääntyminen vaikuttaa tuomioistuinten asemaan yhteiskunnassa, julkisen vallan kykyyn ohjata ihmisten käyttäytymistä virallisen oikeuden ja tuomioistuinlaitoksen avulla, tuomareiden ammattitaitoon sekä ihmisten mahdollisuuksiin saada oikeusturvaa esimerkiksi silloin, kun riidan osapuolet ovat valta-asemaltaan epätasapainoisessa suhteessa toisiinsa. Viimeksi mainittu tulee esille esimerkiksi kuluttajan ja elinkeinoharjoittajan välisessä riitaisuudessa.

3.4. Osaamisen ja ammattitaidon turvaaminen

Tuomioistuinten tehtävät ja toimintaympäristö ovat viimeisen vuosikymmenen aikana muuttuneet voimakkaasti. Oikeudenkäyntimenettelyä on uudistettu useita kertoja ja myös tuomioistuinten organisaatiosäädöksiä on muutettu. Lisäksi aineellisen lainsäädännön muutokset, ihmis- ja perusoikeuksien korostuminen, lainkäytön kansainvälistyminen ja Euroopan yhdentyminen asettavat tuomareille uudenlaisia vaatimuksia. Kiinnostus tuomioistuihin on kasvanut ja tiedotusvälineet seuraavat päivittäin tuomioistuinten toimintaa ja päätöksiä. Perinteisen tuomitsemistoiminnan ohella on alettu korostaa riitojen sovinnollista ratkaisemista ja sovittelua.

Tuomioistuinlaitos selviää parhaiten tehtävistään kun sen palveluksessa on osaava, ammattitaitoinen ja eettisesti korkeatasoinen henkilökunta. Henkilökunnan osaamisen ja ammattitaidon kannalta rekrytointi on keskeistä, ja rekrytointiin on kiinnitetty huomiota uudistamalla tuomareiden valintamenettely sekä nimitysperusteet. Uudistuksen tavoitteena on ollut myös se, että tuomareiksi nimitettäisiin henkilöitä, joilla on aiempaa monipuolisempi kokemus erilaisista tehtävistä. Toistaiseksi ei ole kattavasti arvioitu, miten uudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet.

Tuomarien pätevyysjärjestelmä

Tuomioistuinlaitoksen on kyettävä jatkuvasti pitämään yllä ja kehittämään henkilöstönsä osaamista ja ammattitaitoa. Koulutuksen järjestämiseksi on kehitetty uutta tuomareiden koulutus- ja pätevyysjärjestelmää (KM 2000:5 ja OM:n työryhmämietintö 2002:6). Tuomarikoulutustyöryhmän esittämät keinot, joiden tavoitteena on saada tuomioistuinlaitoksen palvelukseen korkeatasoisia tuomareita sekä taata siellä jo

työskentelevien ammattitaito, ovat komitean mielestä päälinjoiltaan hyväksyttäviä. Eräisiin kohtiin on kuitenkin syytä kiinnittää tarkempaa huomiota.

Tuomarikoulutustyöryhmän ehdotus näyttää perustuvan kahtiajakoon erityisen tuomarin uran ja niin sanotun avoimen uran välillä. Niinpä todetaan esimerkiksi että koulutusta tarjotaan ”tuomarin uralle pyrkiville henkilöille”. Vaarana on tällöin kuitenkin, että uraa ajatellaan kiinteänä, ehkä koko työelämän kestävässä karriäärinä. Käsitteellisen kahtiajaon sijasta olisikin perustellumpaa puhua tuomarin tehtävistä, joihin voi pätevyitä useillakin tavoin. Mikäli jyrkkä kahtiajako tuomarin uran ja ns. avoimen uran välillä kuitenkin jatkuu, on syytä harkita siirtymistä muualla kuin tuomioistuimenlaitoksessa työskenteleviä hakijoita suosivaan kiintiöjärjestelmään eräiden ulkomaisten esikuvien pohjalta.

Pätevyitysmiskoulutuksen suorittaminen ei voi merkitä oikeutta tuomarimimitykseen, vaan koulutus on yksi tekijä kun arvioidaan hakijoiden mahdollisuuksia tulla hyviksi tuomareiksi. Tuomariksi nimittämistä ei myöskään tule mieltää päätepisteeksi, vaan sen jälkeenkin on pyrittävä jatkuvaan kehittymiseen. Joustava siirtyminen tuomioistuinlaitoksen lakimiestehtävien ja muiden lakimiestehtävien välillä vastaa myös nykyistä paremmin tulevaisuuden yhteiskunnan työelämän vaatimuksia sekä antaa nuorten lakimiesten työelämään sisällöllistä haastetta.

Koulutuksen aloittamiseksi tavoitellaan alle 30 vuoden ikää, mutta tavoite voi olla ongelmallinen. Oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaminen kestää keskimäärin kuusi vuotta, minkä lisäksi koulutettavat suorittavat tuomioistuinharjoittelun. Yhtenä valintaperusteena koulutukseen hyväksymiselle olisi muun ohessa työkokemus. Jo näistä syistä aloitusikä ei tulisi tavoitella näin alhaiseksi. Vaikka pätevyityskoulutuksen suorittaminen ei välttämättä johda heti jatkamaan tuomioistuimen palveluksessa, voidaan silti ennakoida, että tulevaisuudessa nuoret lakimiehet haluavat pohtia ja etsiä kiinnostuksensa kohteita kauemmin kuin mitä mietinnössä on kaavailtu. Myöhempi aloitusikä voisi myös paremmin turvata sen, että koulutukseen hakeuduttaisiin todellisesta kiinnostuksesta koulutuksen sisältöä kohtaan.

Suunnitteilla oleva pätevyitymisjärjestelmä on keskitetty ja valtijohtoinen ja koulutuslautakuntaan kuuluisi vain juridiikan asiantuntijoita, joista enemmistö edustaa

tuomioistuinlaitosta. Olisi harkittava, pitäisikö lautakunnassa olla jäsenenä kasvatustieteen ja aikuiskoulutuksen asiantuntija tai tulisiko tällaista asiantuntemusta saada lautakunnan käyttöön muussa muodossa. Muutenkin koulutuksen järjestämisessä on otettava huomioon nykyaikaiset käsitykset oppimisesta.

Keskeinen osa ehdotettua tuomarikoulutusjärjestelmää on koulutettavan ohjaus ja arviointi. Ohjaajan roolin selkeyden kannalta on kuitenkin syytä harkita huolellisesti se, minkälaisesta arvioinnista on kysymys, jotta ohjaajalle ei muodostu hankalaa kaksoisroolia. Ohjaajan ensisijainen tehtävä on kyselyin ja muilla keinoin opastaa koulutettavaa sekä antaa hänelle palautetta. Palautteen antaminen soveltuu ohjaajan rooliin hyvin, mikäli kyseessä on arviointi siinä mielessä, että koulutettavan kanssa haetaan hänen vahvuuksiaan ja kehittämistä vaativia osaamisalueita. Mikäli taas kyseessä on arvostelutyypinen arviointi, se voi vaikeuttaa ohjaajan päätehtävän suorittamista. Nämä näkökohdat olisi otettava huomioon kun määritellään arvioijan ja ohjaajan tehtäviä. Arviointijärjestelmällä on myös merkitystä sellaisten ominaisuuksien kuin itsenäisyyden ja henkisen rohkeuden kannalta. Ohjaajien valinnassa ja koulutuksessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että heillä on riittävät valmiudet kannustaa koulutettavia itsenäiseen ajatteluun ja oikeudenmukaisuuden pohdintaan. Koulutettavan itsenäisyys on otettava huomioon yhtenä arviointiperusteena.

Tuomareiden erikoistuminen

Osaamiselle asetettavat korkeat laatuvaatimukset antavat aiheen kysyä, voiko tulevaisuuden ihannetuomari olla yleistuomari vai tulisiko tuomareiden tai ainakin osan tuomareista erikoistua tietylle juridiikan alalle. Erikoistumista saattaa puoltaa se, että oikeudenkäynnin osapuolet tai heidän avustajansa ovat usein erikoistuneita tiettyyn oikeuden alaan. Syyttäjät ovat hankkineet erityisosaamista ja myös asianajajilla on yhä enenevässä määrin osaamisen painopistealueita. Jotta tuomari voi toiminnallaan saavuttaa näiden oman alansa erityisasiantuntijoiden luottamuksen, myös hänen tiedon ja taidon tasonsa on oltava korkealla.

Loppumietinnössä pohditaan sitä, onko erikoistuminen tarpeen ja jos on, myös mahdollisia keinoja erikoistumiseen. Tällöin on otettava huomioon se, että tuomioistuinlaitoksen sisälläkin on erityyppisiä tehtäviä, ja niissä tarvittavat taidot ja

ominaisuudet saattavat jonkin verran erota toisistaan. Mahdolliseen erikoistumiseen on myös pyrittävä sellaisin keinoin, jotka kehittävät koko tuomioistuinlaitosta tasapainoisesti ja antavat siinä työskenteleville vuosien mittaan haasteellisia ja monipuolisia tehtäviä. Yksittäisten tuomareiden erikoistumisen lisäksi käsitellään laajemminkin erityisasiantuntemusta, kuten asiantuntijatodistelua, asiantuntijajäseniä, asiaryhmien keskittämistä tiettyihin tuomioistuimiin sekä erityistuomioistuimia.

3.5. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto

3.5.1. Johdanto ja tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi asetetut paineet edellyttävät myös tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon toimivuuden arviointia. Useissa maissa, kuten Tanskassa, Norjassa, Islannissa, Irlannissa ja Hollannissa on tuomioistuinlaitoksen keskushallinto järjestelty viime vuosina uudella tavalla. Uudistuksissa on kiinnitetty erityistä huomiota tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen ja toisaalta tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön aktivoimiseen.

Keskushallinnon kehittämistä ja sille kuuluvia tehtäviä ylipäätään harkittaessa lähtökohtana tulee olla, että samoin kuin koko tuomioistuinlaitoksen organisaation myös keskushallinnon tehtävänä on tukea tuomioistuinten perustoimintaa. Keskushallinnolla sinällään ei ole mitään itseisarvoa, vaan sen olemassaolon oikeutus syntyy siitä, miten se tässä tukevassa roolissaan onnistuu.

Keskushallinnon järjestäminen on yhteydessä myös siihen, millainen on tuomioistuinlaitoksen organisaatio ylipäätään, kuinka suuria tuomioistuinyksiköt ovat ja miten niiden johtaminen ja hallinto on järjestetty sekä miten keskushallinto muualla valtionhallinnossa on järjestetty. Tuomioistuinorganisaation suurempana ratkaisua vaille olevana kysymyksenä näköpiirissä on ainoastaan käräjäoikeusyksikköjen koon tuntuva kasvattaminen, jolloin niiden määrä vähenisi nykyisestä. Tässä välimietinnössä ei organisaatiota koskevia kysymyksiä ole tarkemmin käsitelty, vaan niihin otetaan kantaa loppumietinnössä.

Seuraavassa esitellään muutamia tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisessä huomioon otettaviin seikkoihin liittyviä näkökulmia ja pohdintoja. Komitea on toistaiseksi perehtynyt vertailuaineistona lähinnä niihin ulkomaisiin järjestelmiin, joissa on erillinen tuomioistuinten keskushallinto. Jatkotyössään komitea tutustuu lähemmin myös muunlaisiin organisaatoratkaisuihin, erityisesti niihin, joissa keskushallintotehtävät kuuluvat ministeriölle ja/tai ylimmille tuomioistuimille. Loppumietinnössä keskushallintokysymystä käsitellään siten kokonaisvaltaisemmin ja esitellään erilaisia vaihtoehtoja keskushallinnon tulevaisuudeksi. Edellä olevan johdosta jäljempänä esitettävät näkökohdat perustuvat lähinnä niihin arvioihin, joissa vertailuna nykytilaan on pidetty eräissä maissa olevaa erillistä tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa. Komiteassa on toisaalta jo tässä vaiheessa tuotu esiin myös näkemyksiä, että tätä kysymystä tulisi arvioida laajemmin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ja ottaen huomioon myös korkeimmille oikeuksille perustuslaissa säädetty tehtävä valvoa lainkäyttöä.

3.5.2. Keskushallinnon tehtävät

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon yksi keskeinen tehtävä tulevaisuudessa on tuomioistuinlaitoksen organisaation ja toiminnan kehittäminen. Tuomioistuinlaitoksessa muunkin kuin lainsäädäntöteitse tapahtuvan kehittämistyön tulisi nousta nykyistä merkittävämpään asemaan. Sitä edellyttävät tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristön nopea muutos ja tuomioistuinlaitosta kohtaan yleisesti asetettujen odotusten kasvaminen. Viimeksi mainitun seurauksena tuomioistuinten toiminnalle asetetut laatu-, tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset ovat jatkuvasti kiristyneet. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tehtävänä on paitsi koko tuomioistuinlaitoksen kehittäminen myös yksittäisten virastojen kehittämistyön tukeminen. Tuomioistuinten riippumattomuuden ja toisaalta kehittämistyön luonteen vuoksi tuomioistuinten itsensä on voitava omalta osaltaan muodostaa käsitys toimintaympäristöstään ja siitä, mitä se vaatii tuomioistuimilta. Keskushallinto voi olla kuitenkin kehittämistyössä mukana esimerkiksi tarjoamalla erilaista asiantuntemusta tuomioistuinten käyttöön, koordinoimalla eri kehittämishankkeita, varmistamalla kehittämishankkeille riittävät resurssit ja nostamalla keskusteltavaksi erilaisia kehittämistarpeita.

Toinen keskushallinnon tärkeä tehtävä on tuomioistuinlaitoksen määrällisten ja laadullisten tavoitteiden määrittäminen yhdessä tuomioistuinten kanssa. Tämä tapahtuu nykyisin ns. tulosohjausjärjestelmän kautta. Toiminnan tavoitteita asetettaessa tulisi määrän lisäksi jatkossa keskustella nykyistä enemmän laadusta, mikä puolestaan edellyttää laadun määrittämistä. Tätä varten tarvitaan mittareiden, kriteeristöjen ja erilaisten standardien luomista, mikä on keskeisesti tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tehtävänä. Tuomioistuinlaitoksen sisällä tulisi jatkuvasti käydä keskustelua tuomioistuinten toiminnan sisältökysymyksistä, toiminnan arvoista, toiminnan suunnasta jne. Keskushallinnolla tulisi myös olla välineitä tuomioistuinlaitoksen toiminnan jatkuvaan arviointiin. Tätä varten tarvitaan nykyistä täsmällisempiä mittareita tietojen saamiseksi toiminnan tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Samalla tulisi käydä keskustelua esimerkiksi siitä, millaiset käsittelyajat ovat tuomioistuinten asiakkaiden ja tuomioistuinten kannalta kohtuullisia.

Kolmantena keskushallinnon tehtäväalueena on keskushallinnolle perinteisesti kuulunut tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen huolehtimalla hallinnon ydinalueen tehtävien hoitamisesta. Keskushallinnon on siten osaltaan huolehdittava, että tuomioistuimilla on riittävät taloudelliset resurssit toiminnalleen, asianmukaiset työtilat ja -välineet sekä osaava henkilöstö. Resurssien kohdentaminen niiden mahdollisimman tehokkaaseen ja joustavaan käyttämiseen johtavalla tavalla tulee jatkossa nykyistäkin tärkeämmäksi. Resursseja tulisi voida joustavasti kohdentaa niihin tuomioistuimiin ja sellaisiin asiaryhmiin, joissa niitä eniten tarvitaan, mikä voi edellyttää esimerkiksi tuomioistuinten tuomiopiireihin pohjautuvan asiajaon murtamista mahdollistamalla ruuhkatilanteessa asioiden joustava siirtäminen toiseen tuomioistuimeen tai tuomareiden toimialueen laajentamista useamman tuomioistuimen alueelle käsittämään esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa kärjätuomareiden osalta koko hovioikeuspiirin alue.

3.5.3. Nykyisen keskushallintomallin toimivuus

Tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetut vaatimukset

Keskustelu tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetuista vaatimuksista on yleisesti ottaen viime aikoina kasvanut. Keskustelu on yhteydessä tuomioistuinten aseman vahvistumisesta esitettyihin pohdintoihin. Riippumattomuuden toteuttamisessa aikaisempaa merkittävämmäksi on noussut ns. tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden turvaaminen. Tässä suhteessa merkityksellisiä osa-alueita ovat esimerkiksi tuomareiden nimittäminen, tuomareiden palkkaus, tuomareiden koulutus, tuomareiden sivutoimet ja kysymys tuomioistuinhallinnon järjestämisestä. Riittävää näissäkään suhteissa ei enää ole se, että tuomioistuimet ja tuomarit ovat tosiasiallisesti riippumattomia ja puolueettomia, vaan niiden on näytettävä tältä myös ulospäin. Tämä ihmisoikeustuomioistuimen yksittäisten oikeudenkäyntien osalta useasti korostama periaate ulottuu yhä selvemmin myös koko tuomioistuinlaitokseen ja sen osalta toteutettuihin rakenteellisiin perusratkaisuihin. Oikeusvaltiossa ei saisi sitä kohtaan tunnettavan luottamuksen vuoksi syntyä tilannetta, jossa tuomioistuinten puolueettomuus ja riippumattomuus joutuvat esimerkiksi sellaisten vahvojen epäluulojen kohteeksi, että valtionhallinnon virkamiehet tai poliitikot voivat vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan⁸.

Vaikka oikeusvaltiossa tuomioistuinten riippumattomuus on itsestään selvä periaate ja lähtökohta, ei tämä kuitenkaan tarkoita sitä, että tuomioistuimet voisivat olla muusta yhteiskunnasta erillisiä ja autonomisia linnakkeita. Myös tuomioistuinten toiminta tarvitsee niiden ulkopuolelta käsin tapahtuvaa ohjausta ja demokraattisessa yhteiskunnassa kansanvaltaisten periaatteiden toteutumista tässä ohjauksessa. Poliitikot tai hallintovirkamiehet eivät voi kuitenkaan suoraan puuttua tuomioistuinten toimintaan, vaan sitä voidaan ohjata ja sen epäkohtiin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta puuttua lähinnä lainsäädännön ja eduskunnan harjoittaman budjettivallan kautta.

⁸ Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemässä kyselytutkimuksessa 85,3 % kyselyyn vastanneista katsoi korkeiden virkamiesten voivan vaikuttaa tuomioistuinten yksittäisiin päätöksiin joko jonkin verran tai paljon ja poliitikkojen vastaavasti 85 % (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 160/1999). Luottamustutkimuksen tekemiseen osallistuneen Jyrki Talan mukaan ns. oikeudellis-institutionaalisilla seikoilla, kuten tuomioistuinten organisatorisella itsenäisyydellä (riippumattomuus) ja eriytymisellä suhteessa muuhun julkiseen organisaatioon, on tärkeä merkitys tuomioistuimiin kohdistuvan luottamuksen määrittäjänä ja kehystäjänä (Tala, Lakimies 1/2002).

Tuomioistuinten nykyinen oikeusministeriöstä hoidettu keskushallinto voi eräiden näkemysten mukaan olla periaatteelliselta kannalta ongelmallinen juuri tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen johdosta. Nykyistä järjestelmää kohtaan voidaan herättää arvostelua ja kritiikkiä tästä näkökulmasta. Arvostelua ei voida kokonaan sivuuttaa toteamalla, että riippumattomuuden kannalta järjestely ei ole osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Tämä ei vielä kerro kovin paljon siitä, millaiselta järjestely näyttää ihmisten silmissä tai toisaalta kerro mitään siitä, miten järjestely tosiasiallisesti vaikuttaa tuomioistuinten riippumattomuuteen.

Tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta koskevia ongelmia voidaan vähentää korostamalla tuomareiden nimitys- ja koulutusjärjestelmissä tuomareiden vahvaa vaikutusvaltaa ja autonomisuutta. Ne eivät kuitenkaan poista niitä tuomioistuinten riippumattomuudelle aiheutuvia ongelmia, joita syntyy tuomioistuinlaitosta koskevasta kehittämistyöstä ja resurssien jakamisesta tuomioistuimille sekä niihin liittyvillä tavoitteiden ja mittareiden määrittelystä. Viimeksi mainituilla voidaan tosiasiallisesti ohjata tuomioistuinten toimintaa varsin merkittävästi. Tulosohtausjärjestelmässä tuomioistuinten toiminta suuntautuu niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti, minkä vuoksi merkityksentöntä riippumattomuuden kannalta ei ole esimerkiksi se, mikä taho ja kenen kanssa tavoitteet määrittelee.

Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta oikeusministeriöstä käsin hoidettava keskushallinto ja tuomioistuinlaitoksen toiminnan ohjailu saattaa muodostua tulevaisuudessa riippumattomuuden näkökulmasta nykyistä ongelmallisemmaksi, jos ministeriön toiminta painottuu poliittisten tavoitteiden määrittelyyn ja poliittisen tason strategiatyöhön. Viimeaikaisten kehittämisskaavailujen mukaan ministeriöiden rooli poliittisen päätöksenteon paikkana on korostumassa. Ministeriöistä oltaisiin näiden suunnitelmien mukaan siirtämässä muiden hallinnontasojen tehtäviksi kaikki hallinnon operatiivisen tason toiminnot. Oikeusministeriön osalta näin on jo tehty rangaistusten täytäntöönpanon osalta perustamalla rikosseuraamusvirasto keskushallintoviranomaiseksi hallinnoimaan kriminaalihuoltolaitosta ja vankeinhoitolaitosta ja luomalla syyttäjälaitokselle ministeriöön nähden itsenäinen keskushallinto, valtakunnansyyttäjävirsto. Ongelmia riippumattomuuden kannalta saattaa aiheuttaa myös tulosohtausjärjestelmän kaavailtu terävöittäminen, jolloin yksittäisiltä virastoilta

tullaan vaatimaan aikaisempaa selkeämpiä ja nykyistä tarkemmin määriteltyjä toiminnallisia tuloksia.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon ja muun valtionhallinnon välisen suhteen lisäksi merkitystä on myös keskushallinnon ja yksittäisten tuomioistuinten välisellä suhteella. Keskushallinnon toiminta ei saa loukata yksittäisten tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta, olipa keskushallinto järjestetty millä tavalla tahansa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämistyö

Vain jatkuvasti toimintaansa kehittämällä tuomioistuimet voivat vastata niihin vaatimuksiin, joita yhteiskunnan muutokset ja ihmisten oikeusturvaan kohdistuvat odotukset niille asettavat. Esimerkiksi käsittelyn ripeyteen ja ihmisten kohteluun tuomioistuimissa sekä ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen lainkäytössä on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota ja suunnattava toimintaa niitä edistävään suuntaan. Käytäntö on osoittanut, että esimerkiksi käsittelyaikoihin vaikuttaa menettelysäännöksiä enemmän se, miten tuomioistuimet ovat toimintansa organisoineet, millaiset resurssit niillä on ja millainen asennoituminen asioiden käsittelyyn ja työhön tuomareilla ylipäätään on. Sama koskee myös muita toiminnan osa-alueita.

Organisaatioiden toiminnan tuloksellinen kehittämistyö ei yleensä voi olla ulkoapäin johdettua. Tuomioistuinlaitoksen osalta näin voi olla vielä vähemmässä määrin tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuen, puhumattakaan siitä, että se voisi perustua hallinnollisiin päätöksiin tai määräyksiin. Oikeusministeriö ei siten ole voinut tuomioistuinten riippumattomuutta loukkaamatta ottaa kovin voimakasta roolia tuomioistuinten toiminnan sisällöllisessä kehittämisessä. Toisaalta oikeusministeriövetoisessa kehittämistyössä tuomarikunta ei ole syystä tai toisesta voinut osallistua kovinkaan laajamittaisesti kehittämiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Kehittämistyöhön, jos sitä on ollut, ja sen tavoitteisiin sitoutuminen on osin näistä syistä ollut tuomarikunnan keskuudessa ajoittain heikohkoa.

Toiminnan kehittämiseksi tuomioistuinlaitoksen piirissä tulisi järjestää kattava keskustelu tuomioistuinten toiminnan laatutekijöistä, laatustandardeista ja metodeista laatutyön

tekemiseksi. Keskushallinnon roolin keskustelun käynnistäjänä, koordinoijana ja tukijana tulisi olla keskeinen. Keskusteluun tulisi tavalla tai toisella osallistua kaikkien tuomareiden ja laajemminkin koko tuomioistuinlaitoksen henkilökunnan. Käytäntö on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisissa organisaatioissa, joissa laatutyötä on tehty jo pitkään, osoittanut, että laatutyössä tärkeää tuloksien aikaansaamiseksi on kaikkien varsinaiseen toimintaan osallistuvien mukana oleminen. Keskustelua tulisi käydä esimerkiksi siitä, millaiset ovat kohtuulliset käsittelyajat eri asiaryhmissä, millaista on hyvä ja nykyajan mittapuut täyttävä asiakaspalvelu tuomioistuimissa ja erityisesti oikeudenkäyntimenettelyssä, miten tuomioistuinten tiedottaminen tulisi käytännössä hoitaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja asiakkaiden yksityisyyttä loukkaamatta, miten kansalaisten yhdenvertaisuus lainkäytössä toteutetaan ja miten tuomioistuimet voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti. Kuten jo tämä lyhyt esimerkkiluettelo osoittaa, tällaiselle toiminnan kehittämiseksi olisi tuomioistuinlaitoksessa runsaasti tilaa ja aivan välttämätön tarvekin.

Tuomioistuinten eri osatoimintojen kohdalla toteutettava kehittämistyö, kutsuttiinpa sitä sitten vaikkapa laatutyöksi, ei koskaan saisi loppua tai pysähtyä, vaan sen tulisi olla luonteva osa tuomioistuinten arkipäiväistä toimintaa. Jotta tähän päästäisiin, vaatii se toisaalta kehittämistyötä tukevien hallinnollisten rakenteiden, kuten keskushallinnon, jonkinlaista uudistamista ja toisaalta uudenlaisen keskustelukulttuurin synnyttämistä tuomareiden ja eri tuomioistuinten välille.

Kotimaisena esimerkkinä keskushallintomallin uudelleen organisoimisen mukanaan tuomasta kehittämissyökäyksestä voi mainita valtakunnansyyttäjävirston perustamisen. Esimerkkeinä kehittämistoimista voi mainita syyttäjien koulutustoiminnan kehittämisen apulaissyöttäjäjärjestelyineen, syyttäjien ja syyttäjävirstojen kansliahenkilökunnan työtapojen uudistamishankkeet ja syyttäjien erikoistumisen. Myös syyttäjätöiminnan arvostus ja yhteiskunnallinen profiili ovat merkittävästi parantuneet. Tämä ei ole voinut olla vaikuttamatta edistävästi esimerkiksi syyttäjälaitoksen kilpailukykyyn rekrytoitaessa alalle nuoria ja kyvykkäitä lakimiehiä. Yleisesti ottaen voidaan myös arvioida, että syyttäjien suoriutuminen perustyöstään, syyteharkinnasta ja syytteiden ajamisesta, on aikaisempaan nähden parantunut. On ilmeistä, että tällaisiin tuloksiin ei olisi päästy ilman syyttäjäorganisaation uudelleen järjestelyjä ja luomatta syyttäjätöimelle tehokasta keskushallintoa, mikä oli uudistuksen tavoitteenakin.

Tuomioistuinten tukeminen

Oikeusministeriön ei voida sanoa toimineen huonosti tai tehottomasti monilla perinteisen hallinnon ydinalueilla. Esimerkiksi arkistotoimen suunnittelussa ja toteuttamisessa se on kyennyt tukemaan tuomioistuimia tehokkaasti. Tuomioistuinten monilukuisuudesta johtuen monissa virastojen toiminnan arkipäiväiseen hallinnointiin liittyvissä asioissa keskushallinnon tukeva rooli olisi voinut olla kuitenkin toteutunutta aktiivisempaa. Tällaisia osa-alueita ovat esimerkiksi tuomioistuinten tiedottaminen sen eri ulottuvuuksineen, kirjastotoimi ja virastojen turvallisuusjärjestelyt. Esimerkiksi käräjäoikeuksissa ei ole muutamaa suurinta käräjäoikeutta lukuun ottamatta ollut näiden asioiden erityisosaamista ja asiantuntemusta. Virastopäälliköt ovat joutuneet kukin tahollaan miettimään samoja kysymyksiä. Paljon päällekkäiseltä työltä olisi säästyttävä ja toimittu kokonaisuutena ottaen huomattavasti tehokkaammin, jos keskushallinnossa olisi tällaisissa asioissa ollut asiantuntemusta, joka olisi ollut tarvittaessa tuomioistuinten käytössä. Päälikötuomareilla olisi tällöin jäänyt enemmän aikaa itse tuomioistuimen ydintoimintaan, lainkäyttöön, osallistumiseen ja sen kehittämiseen. Toisaalta lainkäyttötehtävien viemän ajan vuoksi arkipäiväisiin hallinnollisiin kysymyksiin ei kaikissa tapauksissa ole riittävästi paneuduttu, jolloin ne on osin käytännössä jouduttu laiminlyömään.

Tuomioistuintenkin johtaminen on ammatillistunut. Tuomioistuinten päälliköiltä vaaditaan paljon muutakin kuin tuomarin tehtävissä tarvittavaa osaamista. Tuomioistuinvirastojen päälliköt joutuvat tulevaisuudessa nykyistäkin enemmän kiinnittämään huomiota esimerkiksi virastojensa toiminnan kehittämiseen, työntekijöiden osaamisen turvaamiseen, ammattitaitoisen henkilöstön rekrytoimiseen, työntekijöiden työkykyä ylläpitävään toimintaan ja henkilöstön motivoimiseen. Tämän vuoksi tuomioistuinten keskushallinnosta tulisi löytyä vankka johdon ja kehittämisen tuki, jonka puoleen tuomioistuimen päällikkö voisi luontevasti tämän laatusissa kysymyksissä kääntyä.

Tuomioistuinlaitoksen kuva julkisuudessa

Vaikka tuomioistuinten yhteiskunnallinen asema tuomiovallan käyttäjinä on merkittävä, tuomioistuimia ja tuomioistuinlaitosta ei kuitenkaan ihmisten silmissä monestikaan hahmoteta muusta valtiokoneistosta erilliseksi instituutioksi, jolla olisi erityisiä tehtäviä kansalaisten oikeusturvan takaajana. Tavallista on, että tuomioistuimet ja niiden tehtävät sekoitetaan esimerkiksi poliisin ja syyttäjien kanssa, tai ei ymmärretä eroa, mikä on hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen välillä.

Tuomioistuinten nauttiman luottamuksen kannalta on tärkeää, että ihmisillä olisi käsitys tuomioistuinlaitoksen asemasta ja tehtävistä yhteiskunnassa. Ihmisten pitäisi jo yleisellä tasolla voida luottaa siihen, että tuomioistuimet ovat myös tosiasiallisesti riippumattomia ja puolueettomia muuhun valtiokoneistoon nähden. Ihmisten tulisi voida myös hahmottaa se, että tuomioistuimet ovat joka tapauksessa heidän viimekätinen suojansa esimerkiksi hallintokoneiston ja muiden yhteiskunnallisten vallankäyttäjien mahdollisesti harjoittamaa lainvastaista toimintaa vastaan.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tulisi esimerkiksi tiedotuksen eri keinoin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että ihmisten tietoisuus tuomioistuinlaitoksesta lisääntyisi. Keskushallinnon tehtävänä olisi myös keskeisesti vaikuttaa siihen, että tuomioistuinten fyysinen julkikuva ja sen erilaiset symbolit jo sellaisenaan viestittäisivät ihmisille tuomioistuinten asemasta ja riippumattomuudesta.

3.6. Tuomioistuinten johtaminen

Johtamisen merkitys ja rooli ovat korostuneet siinä muutoksessa, jonka kohteena tuomioistuinlaitos on viime vuosina ollut ja tulee jatkossakin nähtävästi olemaan. Muutostilanteessa tarvitaan esimerkiksi henkilöstön sitouttamista uudistuksiin, tavallista laajempaa ja perinpohjaisempaa toiminnan suunnittelua sekä mahdollisesti tarvittavien lisävoimavarojen hankintaa ja toisaalta resurssien mahdollisimman tehokasta käyttämistä. Myös henkilöstön osaamisen turvaamiseen ja työssä jaksamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tuomioistuinten päällikkötuomareilla ja muilla esimiestehtävissä toimivilla on laaja vastuu paitsi virastojensa työn laadusta, tehokkuudesta ja taloudellisuudesta, myös siitä, että tuomioistuinten henkilöstö muuttuvissa olosuhteissa ja lisääntyvien vaatimusten keskellä säilyy työkykyisenä ja kokee työnsä antoisana ja sopivan haastavana. Tuomioistuimissa ihmisten motivoivaan johtamiseen joudutaan näistä syistä kiinnittämään aikaisempaa selvästi enemmän huomiota.

Ongelmana on jossain määrin ollut se, että tuomioistuinten johtamista ja sen merkitystä tuomioistuinten tuloksellisen toiminnan kannalta on perinteisesti tuomioistuinten sisällä pidetty vähemmän tärkeänä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että monia tuomioistuinten ongelmia, kuten liian pitkiä käsittelyaikoja, olisi voitu ainakin osittain välttää paremmalla tuomioistuinten johtamisella. Komitea esittää loppumietinnössään näkemyksensä niistä keinoista, joilla tuomioistuinten johtamista voitaisiin parantaa nykyisestä. Tuomioistuinten johtamisessa tulee jatkossa esimerkiksi aikaisempaa enemmän kiinnittää huomiota tuomioistuinten toiminnan ja erityisesti lainkäytön kehittämiseen. Riittävää ei ole se, että päällikkötuomari tyytyy passiivisena hallinnoimaan yksikkönsä toimintaa. Sen sijaan hänen tulee jatkuvasti seurata tuomioistuimensa toiminnan tasoa, henkilöstön osaamista ja jaksamista sekä tuomioistuimen ja koko tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristön muutoksia ja ryhtyä viivyttämättä kulloistenkin tilanteiden vaatimiin toimenpiteisiin.

Tuomareiden riippumattomuus ei estä tuomioistuimen tehokasta johtamista, mutta riippumattomuuden turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä saattaa edellyttää tulevaisuudessa lainsäädäntömuutoksia. Tuomareiden riippumattomuuden kannalta olisi selkeämpää ja perustellumpaa, että tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimivien tuomareiden lainkäyttötoimintaan liittyvistä tehtävistä ja valtuuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa. Nykyisin esimerkiksi juttujen jakamiseen liittyy eräissä tuomioistuimissa tuomarin puolueettoman ja sattumanvaraisen määräytymisen toteutumisessa ongelmia. Samoin ongelmallista on eräissä käräjäoikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa osastonjohtajina toimivien tuomareiden esimiesaseman perustuminen pitkälti vain virkaehtosopimukseen ja kyseessä olevan tuomioistuimen päällikön antamaan määräykseen ilman laissa olevia säännöksiä.

Tuomioistuinten johtaminen edellyttää päällikkötuomarilta ja muilta tuomioistuimen esimiestehtävissä toimivilta muun muassa jatkuvaa kykyä uudistumiseen, korkeaa työmoraalia ja työkykyä, hyvää paineensietokykyä ja asioiden ripeää toimeenpanoa. Lisäksi tuomioistuinten päällikkötuomareilta ja muilta esimiestehtävissä toimivilta tuomareilta vaaditaan edelleen korkeaa ja myös muiden tuomareiden arvostamaa ammattitaitoa lainkäyttötehtävissä. Tuomioistuinlaitoksen eri johtamistehtäviin valittavilta on näistä syistä edellytettävä nykyistä selvemmin johtamisen osaamista. Riittävää ei ole pelkkä johtamiskokemus, vaan sen lisäksi on edellytettävä todellista osaamista ja vaativimpiin johtamistehtäviin valituilta myös näyttöjä tuloksellisesta johtamisesta.

Suuri ongelma on ollut suunnitelmallisen johtamiskoulutuksen puuttuminen lähes tyystin tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimivilta. Tuomioistuinten johtamisen ammatillistuminen edellyttäisi kuitenkin tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimiville järjestettävää jatkuvaa ja laaja-alaista koulutusta johtamisesta ja sen eri osa-alueista. Nykyistä selvemmin tulisi nähdä se, että johtamistaito ei ole pelkästään synnynnäinen tai tuomarin tehtäviä hoitamalla kehittyvä ominaisuus, vaan että johtamistaitokin on erityinen osaamisalue, jota voidaan harjaannuttaa ja jossa sitä koskevalla tiedolla on suuri merkitys käytännön johtamisen onnistumisen kannalta. Koulutuksessa tulisi antaa paitsi käytännön valmiuksia myös teoreettisia perusteita johtamiselle.

Loppumietinnössä tarkastellaan tuomioistuinten johtamisen nykytilaa säännösten ja johtamiskäytäntöjen valossa. Komitea esittää käsityksensä esimerkiksi siitä, mitä johtamisen osa-alueita tuomioistuinten johtamiseen käytännössä kuuluu, mitä vaikeuksia tuomioistuinten johtamiseen sisältyy tuomareiden riippumattomuudesta johtuen ja millaista kokemusta ja osaamista päällikkötuomareiksi nimitettäviltä tulisi edellyttää. Perinteisesti tuomioistuinten päällikkötuomareiksi on edetty virkaiän mukaisessa hierarkiajärjestyksessä. Loppumietinnössä pohditaan myös mahdollisuuksia muuttaa tuomioistuinten esimiestehtävät määräaikaisiksi.

Lisäksi komitea johtamisteeman sisällä käsittelee tuomareiden valvontaan liittyviä kysymyksiä. Tuomioistuinten päällikkötuomareilla on nykyaikana välttämättä varsin laajat valtuudet virastojensa ja siten myös alaiensa tuomareiden johtamisessa. Tuomareiden johtaminen on kuitenkin heidän riippumattoman asemansa vuoksi vaikeaa

ja arkaluonteista. Komitea pohtii tähän liittyen sitä, miten tuomioistuinlaitoksen sisäinen valvonta tulisi järjestää tuomareiden itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen liittyvissä kysymyksissä. Samassa yhteydessä komitea käsittelee niitä ongelmia, joita eduskunnan oikeusasiamiehen ja erityisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin tuomioistuimiin harjoittama valvonta sisältää tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tähän liittyy se kysymys, joudutaanko tuomioistuinten riippumattomuudelle asetettujen vaatimusten kiristymisestä johtuen tulevaisuudessa harkitsemaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tuomioistuinta kohtaan harjoittaman valvonnan tarkistamista ja tehtävien siirtämistä esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen sisäiselle valvontaelimelle.

3.7. Oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat

Perinteisesti on ajateltu, että jokaisen on ainakin periaatteessa voitava hoitaa itse omat asiansa oikeudenkäynnissä. Ajattelu ei kuitenkaan kaikissa suhteissa toimi nyky-yhteiskunnassa, jossa koko yhteiskunta, ihmisten elämä, oikeussäännökset, oikeudelliset ongelmat ja myös oikeudenkäyntimenettelyt ovat aikaisempaa monimutkaisempia. Asiantuntijoiden merkitys yhteiskunnassa on lisääntynyt. Ihmiset turvautuvat tai joutuvat turvautumaan asiantuntijoihin yhä useammin. Näin on myös oikeudenhoidossa, vaikka tuomioistuimissa käsitellään myös jatkossa sellaisia asioita, joita voi hoitaa ilman oikeudellista asiantuntija-apua.

Oikeudellisia palveluja tarjoavat monet toimijat, kuten asianajajat, julkiset oikeusavustajat, muut ammatikseen asianajoa hoitavat lakimiehet, yritysten ja järjestöjen palveluksessa olevat lakimiehet sekä erilaiset asioitsijat. Tavanomainen oikeudenhoito ja erityisesti tuomioistuinlaitos eivät tule toimeen ilman oikeudenkäyntiasiamies ja -avustajajärjestelmää. Sen moitteettomuus ja korkealuokkaisuus ovat myös edellytyksenä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille ja lisäksi monille oikeuslaitosuudistuksille.

Suomen Asianajajaliiton rooli on keskeinen. Asianajajaliiton sääntöjen mukaan liiton tarkoituksena on mm. asianajajien toiminnan valvominen sekä jäsentensä vastuuntunnon ja ammattitaidon ylläpitäminen ja kohottaminen sekä asianajotoiminnan kehittäminen maassa muutoinkin niin, että liiton jäsenet muodostavat hyvää oikeudenhoitoa palvelevan, yleistä luottamusta ja arvontantoa osakseen saavan asianajajakunnan. Liitto

pyrkii myös seuraamaan oikeuskehitystä maassa sekä lausuntoja antamalla ja aloitteita tekemällä tarjoamaan kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi.

Toimiva oikeudenkäynti edellyttää, että enenevästi kiinnitetään huomiota myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaitoon ja osaamiseen. Oikeuslaitoksen piirissä on yleisemminkin viime aikoina korostettu ammattitaidon ja oikeushoidossa toimivien henkilöiden yksilöllisen ammattitaidon ja osaamisen merkitystä koko oikeushoidon onnistumisen kannalta. Yhtenä esimerkkinä tästä on 1.6.2002 voimaantullut lainmuutos, joka edellyttää oikeudenkäyntiasiamiehenä tai avustajana yleisessä tuomioistuimessa toimivalta pääsäännön mukaan lakimieskoulutusta. Lisäksi vireillä on muun muassa uuden tuomareiden pätevytymis- ja koulutusjärjestelmän luominen. Hiljattain on myös uudistettu tuomareiden nimitysjärjestelmä ja sen osana tuomarin kelpoisuusehdot tavoitteena turvata mahdollisimman pätevä tuomarikunta. Myös syyttäjälaitoksen uudelleen organisoinnilla on pyritty syyttäjien osalta samoihin päämääriin. Syyttäjän toimi on koko maassa uudella tavalla ammatillistunut Valtakunnansyyttäjänviraston perustamisen myötä, kun syyttäjän toimesta on tullut kaikkialla päätoimi. Myös syyttäjien koulutusta on kehitetty ja otettu käyttöön ns. avainsyyttäjäjärjestelmä. Pätevytymiskoulutukseksi on luotu apulaissyöttäjäjärjestelmä. Samaa suuntausta edustaa jossain määrin myös kunnallisen oikeusapulaitoksen valtiollistaminen. Kaikilla tehdyillä uudistuksilla on pyritty parantamaan oikeushoitoon osallistuvien ammattitaitoa ja eettisesti korkeatasoista toimintaa.

Ammattitaito sisältää tiedollisen ja taidollisen pätevyuden sekä korkealuokkaisen ammattietiikan. Näissä suhteissa oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaito vaihtelee, ja tämä koskee myös asianajajakuntaa. Nykyiset oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja niiden valvonta, ja toisaalta Suomen Asianajajaliiton puitteissa tapahtuva kelpoisuussäännösten varmistamis- ja valvontajärjestelmä, eivät siten aina takaa oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien ammattitaitoa parhaalla mahdollisella tavalla. Erään ongelman muodostaa se, että Asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja –avustajana. Tällöin myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja –avustajien asiakkaiden kuluttajansuojassa on eroja. Asianajajalla on oltava vastuuvakuutus, jollaista ei välttämättä ole liitosta ylivelkaisuuden takia erotetulla, toimintaansa jatkavalla lakimiehellä.

Loppumietinnössä tarkastellaan sitä, millaisilla keinoilla edellä kuvattua asiantilaa voitaisiin nykyisestä parantaa. Loppumietinnössä pohditaan muun muassa oikeudenkäyntiavustajan tarvetta oikeudenkäynnissä, avustajalta vaadittavaa osaamista ja ammattitaitoa sekä keinoja ratkaista edellä mainittuja ongelmia kansainvälisen vertailun valossa. Keinona voisi olla esimerkiksi kaikkien oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien saattaminen samankaltaisten ammattieettisten sääntöjen alaisiksi ja kattavan valvontajärjestelmän luominen niiden noudattamisen valvomiseksi.

TIIVISTELMÄ

Komitean tehtävänä on laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämislinjoista. Välimietinnössä esitellään eräitä komitean työskentelyn painopistealueita ja kysymyksenasetteluja. Komitean toimikausi päättyy 31.8.2003, jolloin komitea antaa loppumietintönsä.

Tuomioistuinten toimintaympäristön muutokset

Välimietinnössä kuvataan eräitä toimintaympäristön muutostekijöitä, jotka vaikuttavat keskeisesti tuomioistuinten toimintaan. Yhteiskunnan ja elinkeinorakenteen muutokset, kuten riskiyhteiskuntakehitys ja hyvinvointivaltion mahdollinen mureneminen, saattavat lisätä oikeussuojan tarvetta. Oikeudellistuminen ja yhteiskunnan syvenevä eriytyminen lisäävät tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden vaikeusastetta. Oikeuden muuttuminen vaikuttaa samaan suuntaan, sillä lainsäädäntö sisältää entistä enemmän yleislausekkeita, kohtuullistamissäännöksiä, avoimia tunnusmerkkistöjä ja muunlaisia joustavia normeja, jotka jättävät tuomioistuimille laajan harkintavallan. Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden tausta-arvot ovat muuttaneet kansallisen tuomarin roolia ja korostaneet puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusta. Euroopan integraatio on tuonut uudenlaisia tehtäviä tuomioistuimille ja lisännyt lainkäytön kansainvälisiä ulottuvuuksia.

Tuomioistuinten rooli osana oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmää - mitä asioita tuomioistuimissa tulisi käsitellä

Komitean työskentelyssä on ollut keskeistä tarkastella tuomioistuinlaitosta osana yhteiskunnan oikeussuoja- ja konfliktinratkaisujärjestelmää. Tässä kokonaisuudessa tuomioistuimet ovat tärkeitä. Silti suuri osa konflikteista ja ihmisten oikeusongelmista ratkaistaan muualla kuin tuomioistuimissa. Komitea on hahmotellut yleisellä tasolla perusteita, joiden mukaan asioiden tulisi valikoitua tuomioistuimiin. Kysymystä on lähestytty muun muassa valtiosääntöoikeuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tuomioistuinikäsitteilyyn on esimerkiksi oltava mahdollisuus aina, jos oikeussuojaa ei pystytä antamaan tehokkaasti muunlaisessa menettelyssä. Komitea käsittelee loppumietinnössä tarkemmin, mitä kehittämistarpeita tuomioistuinlaitoksessa on tässä suhteessa. Esillä on ainakin kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden, riidattomien saatavien perintää koskevien asioiden sekä eräiden vähäisempien hakemusasioiden mahdollinen siirtäminen pois käräjäoikeuksista.

Oikeudenkäyntimenettelyt

Oikeudenkäyntimenettelyt on keskeisiltä kohdiltaan uudistettu viime vuosina, mutta uudistusten toteutumisen käytännössä edellyttämä aikaisempien ajattelu- ja toimintatapojen syvälinen muuttuminen on vielä käynnissä. Komitea tähdentää, että oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä lainsäädännölliset parannukset eivät yksin takaa parempaa prosessia. Prosessisäännösten toteutuminen myös käytännössä ja prosessin kehittäminen vaativat myös tuomareiden ja muiden oikeudenkäynnin toimijoiden aktiivista mukanaoloa ja halua kehittää prosessia.

Komitea esittää, että ns. massaongelmissa harkittaisiin uudelleen ryhmäkannetta tai muita erityisjärjestelyjä. Oikeudenkäymiskaareen on tehty lukuisia osittaisuudistuksia, ja komitea esittääkin, että aloitetaan oikeudenkäyntimenettelysäännösten systematisointia ja selkeyttämistä koskeva uudistamistyö. Komitean mielestä prosessisäännöksiä tulisi kehittää aikaisempaa joustavammiksi ja tuomioistuimille ja asianosaisille tulisi antaa

nykyistä enemmän valinnanvapautta sekä mahdollisuuksia vaikuttaa prosessiin. Tavoitteena tulee olla, että tuomioistuinmenettelyä kehitetään siihen osallistuville helpommaksi. Samalla on kiinnitettävä huomiota menettelyn oikeudenmukaisuuteen, sillä ihmiset hyväksyvät paremmin epätoivotutkin ratkaisut, jos ne on saavutettu oikeudenmukaisessa ja reilussa menettelyssä. Prosessin laadulla voidaan vaikuttaa ehkä merkittävästikin käsityksiin järjestelmän toimivuudesta.

Komitea on pohtinut myös lautamiesjärjestelmää. Sillä on edelleen tärkeä tehtävä demokraattisen kontrollin näkökulmasta ja sen katsotaan myös lisäävän luottamusta tuomioistuimia kohtaan. Komitea arvioi vasta loppumietinnössä tarkemmin järjestelmän nykytilaa ja tulevaisuutta. Pohdittavana on muun muassa se, toisiko lautamiesjärjestelmä etua myös eräiden muiden tuomioistuinten kuin käräjäoikeuksien päätöksentekoon.

Konfliktinratkaisun vaihtoehdot ja vaihtoehtoinen konfliktinratkaisu

Oikeuden saatavuuden ja myös tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta merkityksellistä on se, miten perinteiselle oikeudenkäyntimenettelylle vaihtoehtoisii konfliktinratkaisumuotoihin suhtaudutaan ja miten ne tulevat kehittymään. Vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenettelyt ovat tärkeitä useassa suhteessa. Yhtäältä ne voidaan nähdä puskureina tuomioistuinikäsitteilylle, sillä kaikkia ihmisten ja yhteisöjen välisiä erimielisyyksiä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tuomioistuimissa. Toisaalta tuomioistuimet eivät edes kykenisi selviytymään kaikkien ristiriitojen ratkaisemisesta. Konfliktinratkaisumuotojen lisääntyminen voi kuitenkin aiheuttaa monitahoisia ongelmia. Koska niiden muodostama kokonaisuus voi olla vaikea hahmottaa, saattaa olla epäselvää, kenen puoleen olisi kunkin oikeusongelman kanssa käännyttävä. Joskus vaihtoehtoiseen konfliktinratkaisuun saattaa sisältyä myös oikeusturvaongelmia menettelyjen heikkouksien vuoksi.

Komitea esittää, että konfliktinratkaisujärjestelmän hahmottamiseksi ja sopivien kanavien löytämiseksi Suomeen tulisi luoda palvelu, joka opastaisi oikeussuojakeinojen valinnassa. Palvelun tulisi olla valtakunnallinen ja sen puoleen tulisi voida kääntyä heti kun oikeusongelma on muodostunut. Neuvontapalvelussa ei käsiteltäisi varsinaista ongelmaa, vaan kerrottaisiin, mitä mahdollisuuksia ja vaihtoehtoisia oikeussuojateitä on käytettävissä. Neuvontapalvelu antaisi siis kootusti tietoa eri mahdollisuuksista, mutta ei sisällöllistä ohjausta. Palvelu ei vaatisi raskasta organisaatiota, vaan se voitaisiin luoda olemassa olevien järjestelmien yhteyteen erikseen tai järjestelmiä kehittämällä. Yksinkertaisimmillaan neuvonta tarkoittaisi yhtä ihmisten tietoon hyvin saatettua valtakunnallista palvelunumeroa, johon soittamalla voisi saada ohjausta siitä, kenen puoleen asiassa voisi kääntyä.

Osaamisen ja ammattitaidon turvaaminen

Tuomioistuinten henkilöstön on oltava osaavaa, ammattitaitoista ja eettisesti korkeatasoisia. Tuomarinkoulutustyöryhmän (2002:6) suunnitteleman tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän keinot ammattitaidon korkeatasoisuuden turvaamiseksi ovat päälinjoiltaan hyväksyttävviä. Kuitenkaan ei tule tehdä kahtiajakoa tuomarin uran ja ns. avoimen uran välillä, vaan on lisättävä joustavaa siirtymistä tuomioistuimen ja muiden lakimiestehtävien välillä. Suunnitellun järjestelmän heikkoudeksi voi muodostua se, että se olisi hyvin valtiojohtoinen. Lisäksi koulutuslautakuntaan kuuluisi vain juridiikan asiantuntijoita, mutta olisi harkittava myös kasvatustieteellisen asiantuntemuksen saamista siihen.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto

Tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeet edellyttävät, että myös sen keskushallinnon toimivuutta arvioidaan. Välimietinnössä on tarkasteltu tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tehtäviä ja nykyisen, oikeusministeriön hoitaman keskushallintomallin toimivuutta. Nykyinen malli voi sisältää tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmia, jotka saattavat kasvaa, sillä tulevaisuudessa keskushallinnon on osallistuttava tuomioistuinten kehittämistyöhön ja toiminnan tukemiseen nykyistä aktiivisemmin. Tuomioistuinlaitoksessa muunkin kuin lainsäädäntöteitse tapahtuvan kehittämistyön tulisi nousta nykyistä merkittävämpään asemaan. Samalla on kuitenkin turvattava tuomioistuinten puolueettomuus ja riippumattomuus.

Tuomioistuinten johtaminen

Komitea katsoo, että johtamisen merkitys ja rooli ovat korostuneet siinä muutoksessa, jonka kohteena tuomioistuinlaitos on viime vuosina ollut ja tulee jatkossakin nähtävästi olemaan. Ongelmana on jossain määrin ollut se, että tuomioistuinten johtamista ja sen merkitystä tuomioistuinten tuloksellisen toiminnan kannalta on perinteisesti tuomioistuimissa pidetty vähemmän tärkeänä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että monia tuomioistuinten ongelmia, kuten liian pitkiä käsittelyaikoja, olisi voitu ainakin osittain välttää paremmalla tuomioistuinten johtamisella. Tuomioistuinten johtamista tulisi kehittää nykyistä aktiivisemmaksi. Tuomareiden riippumattomuus ei estä tuomioistuimen tehokasta johtamista, mutta riippumattomuuden turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä saattaa edellyttää tulevaisuudessa lainsäädäntömuutoksia. Tuomioistuinten johtamisen ammatillistuminen edellyttäisi tuomioistuimissa esimiestehtävissä toimiville järjestettävää jatkuvaa ja laaja-alaista koulutusta johtamisesta ja sen eri osa-alueista, mikä on nykyisin puuttunut lähes kokonaan.

Oikeudenkäyntiasiamiehet ja -avustajat

Toimiva oikeudenkäynti edellyttää, että enenevästi kiinnitetään huomiota myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ammattitaitoon ja osaamiseen, joka vaihtelee. Nykyiset oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja niiden valvonta, ja toisaalta Suomen Asianajajaliiton puitteissa tapahtuva kelpoisuussäännösten varmistamis- ja valvontajärjestelmä, eivät aina takaa oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien ammattitaitoa parhaalla mahdollisella tavalla. Erään ongelman muodostaa se, että Asianajajaliitosta erotettu henkilö voi jatkaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana. Tällöin myös oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien asiakkaiden kuluttajansuojassa on eroja. Asianajajalla on oltava vastuuvakuutus, jollaista ei välttämättä ole liitosta ylivelkaisuuden takia erotetulla, toimintaansa jatkavalla lakimiehellä.

